

UNIVERSITÉ DE NANCY

FACULTÉ DE DROIT

LES

Cessions de Territoire

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

André COSSON

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

L'Acte public sera soutenu le **Mardi 29 Mai 1900**, à 4 heures du soir

Président : M. BLONDEL, Professeur.

Suffragants : (M. MAY, Professeur.
(M. CHRÉTIEN, Professeur.

NANCY

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE L. KREIS. RUE SAINT GEORGES, 51

1900



Digitized by the Internet Archive
in 2026

https://archive.org/details/IA41546204_0018

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

UNIVERSITÉ DE NANCY

FACULTÉ DE DROIT

LES

Cessions de Territoire

THÈSE

POUR LE DOCTORAT EN DROIT

PRÉSENTÉE PAR

André COSSON

AVOCAT A LA COUR D'APPEL

L'Acte public sera soutenu le Mardi 29 Mai 1900, à 4 heures du soir

Président : M. BLONDEL, Professeur.

Suffragants : (M. MAY, Professeur.
(M. CHRÉTIEN, Professeur.



NANCY

IMPRIMERIE ADMINISTRATIVE L. KREIS, RUE SAINT GEORGES, 51

1900

FACULTÉ DE DROIT DE NANCY

Doyen : M. LEDERLIN, *, I O.

Doyen honoraire : M. JALABERT, *, I O.

Professeur honoraire : M. LOMBARD (Ad.), *, I O.

MM. LEDERLIN *, I O, Professeur de *Droit romain*, Chargé du *Cours de Pandectes* et du *Cours d'Histoire du Droit*. (*Droit français* étudié dans ses origines féodales et coutumières).

LIÉGEOIS, I O, Professeur de *Droit administratif* et Chargé du *Cours d'Histoire des Doctrines économiques*.

BLONDEL, I O, Professeur de *Code civil*.

BINET, I O, Professeur de *Code civil* et Chargé du *Cours d'enregistrement*.

GARNIER, I O, Professeur de *Économie politique* et Chargé du *Cours de Législation financière*.

MAY, I O, Professeur de *Droit romain* et Chargé du *Cours de Pandectes* et du *Cours de Droit international public* (Doctorat).

GARDEIL, I O, Professeur de *Droit criminel*, et Chargé du *Cours de Législation et Économie industrielles*.

BEAUCHET, I O, Professeur de *Procédure civile* et Chargé du *Cours de Procédure civile* (Voies d'exécution), et du *Cours de Législation et Économie coloniales*.

BOURCART, I O, Professeur de *Droit commercial* et Chargé du *Cours de Droit administratif* (Doctorat).

GAVET, I O, Professeur de *Histoire du Droit* et Chargé du *Cours d'Histoire du Droit et des institutions juridiques de l'Est*.

CHRETIEN, I O, Professeur de *Droit international public et privé* et Chargé du *Cours de Droit civil approfondi*.

CARRÉ DE MALBERG, A O, Professeur de *Droit public et constitutionnel*.

GAUCKLER, I O, Professeur de *Code civil*.

MELIN, Docteur en droit, *Chargé de Conférences*.

RENARD, Docteur en Droit, *Chargé de Conférences*.

LACHASSE, I O, Docteur en Droit, Secrétaire honoraire.

VALEGEAS, A O, Docteur en Droit, Secrétaire.

La Faculté n'entend ni approuver ni désapprouver les opinions particulières du candidat.

A MES PARENTS

INTRODUCTION

I

Les trois éléments constitutifs d'un Etat, territoire, population, gouvernement, sont susceptibles de modifications diverses. Révolution dans le Gouvernement, mouvement des populations, morcellement ou agrandissement du territoire, tous ces événements sont fréquents sinon normaux dans la vie des peuples, ils sont leur histoire. Mais ce n'est pas assez de les constater en historien, il faut en étudier la nature. Ainsi, l'Etat étant une personne juridique, les modifications de son territoire deviennent un fait juridique, dont les conditions et les effets doivent être déterminés suivant les principes du droit et non pas seulement selon la réalité. L'Etat étant une personne juridique possède des droits, est capable d'accomplir des actes juridiques, et c'est de l'un de ces actes, la cession de territoires, que nous nous proposons l'étude.

La cession de territoires est un contrat par lequel deux Etats s'engagent l'un envers l'autre. L'un, l'Etat cédant, s'engage à renoncer en faveur

de l'autre, à ses droits sur un territoire déterminé. L'autre, l'Etat cessionnaire, s'engage à succéder aux droits abandonnés par le premier, et, si la cession n'est pas gratuite, à lui donner une valeur en échange. Par rapport à l'Etat cédant, le contrat produit un démembrement; par rapport à l'Etat cessionnaire, c'est une annexion.

Annexion, démembrement! On sait la place que ces faits tiennent dans l'existence des Etats. Comme les héritages, les ventes, les donations remplissent la vie des particuliers, font leur fortune ou leur ruine, ces actes font la fortune ou la ruine des Etats. Bien plus, ils font leur existence même ou leur mort. C'est par des cessions successives que se sont formés les grands Etats d'aujourd'hui, par l'amoindrissement ou la destruction des autres. C'est par des cessions qu'une fois formés, ils sanctionnent les luttes de leurs ambitions.

Les Etats, sur les continents civilisés, se touchent et se limitent les uns les autres. Toute terre a son seigneur. L'Etat qui veut s'agrandir ne peut le faire qu'aux dépens du domaine de son voisin. L'acquisition par occupation n'étant applicable qu'aux biens sans maître, l'acquisition du domaine d'autrui ne peut se faire sans le consentement du souverain dépossédé. Que ce consentement soit entièrement libre ou imposé par la force, peu importe, il faut qu'il intervienne, il n'y a pas sans lui de transfert de la souveraineté. Un pays, quoique conquis et occupé réellement, appartient

toujours à son souverain, tant que la cession n'a pas été formellement consentie. Par conséquent le contrat de cession de territoires est la forme obligée des agrandissements et des démembrements d'Etats. L'occupation voit restreindre tous les jours son domaine possible. La prescription est presque inusitée. La cession restera seule.

A peine est-il besoin d'insister sur l'importance des cessions de territoires. Le rôle qu'elles ont joué dans l'histoire est présent à tous. La France, plus encore que les autres Etats, leur doit son existence, sa formation, son unification, sa grandeur. Tous les modes d'acquisition ou d'aliénation que peut énumérer le droit servirent à réunir et souvent à disperser les domaines qui devaient être la France. Nos rois, propriétaires avisés ou malhabiles, ambitieux ou négligents, arrondissaient leur héritage ou le dissipaient, par ventes, échanges, donations, successions, dotations et surtout par ce procédé d'acquisition admis entre Etats, qui est la conquête. Enumérer tous ces actes de cession serait refaire l'histoire entière de la France. Nous aurons l'occasion, au long de cette étude, de rappeler les plus importants de ces faits ; nous devons analyser les plus récents, car la France, une fois définitivement formée, le temps des cessions n'était pas passé. Avec la Révolution, avec Napoléon, des réunions incessantes en font un empire immense, bientôt démembré en 1814 et 1815 par ces traités qui partagent l'Europe comme un héritage, où les parts

semblent fixées plutôt par le sort que par la raison, où l'on transmet territoires et populations comme une monnaie d'appoint pour parfaire la somme que chacun réclame. Puis ce sont les acquisitions et surtout les pertes, plus près de nous, qui fixèrent les frontières de notre France actuelle. C'est d'elles que notre étude tire son plus grand intérêt.

Dans les autres pays, même système de formation, même existence d'agréations et de désagréations, même instabilité territoriale. Les exemples européens les plus frappants comme les plus récents sont la formation si rapide du royaume d'Italie par annexions successives de provinces et d'Etats entiers, et d'autre part l'émiettement de la Turquie, abandonnant l'une après l'autre ses anciennes conquêtes.

Mais il est un domaine nouveau où les cessions de territoires jouent et sont appelées à jouer dans l'avenir un rôle prépondérant. Tandis que l'Europe, si instable que soit son équilibre actuel, vit pour le moment sans modifications sensibles des Etats qui la composent, ces Etats se taillent et se partagent dans le reste du monde, en Afrique surtout aujourd'hui, et peut-être bientôt en Asie, des territoires immenses. Territoires hier sans maîtres, ils ne pourront plus dans l'avenir s'acquérir que par cessions. Les cessions de territoires coloniaux ont déjà tenu leur place dans l'histoire. La France le sait trop, qui a dû céder la plus belle part de ses acquisitions. Mais aujour-

d'hui la diplomatie ne cesse plus de s'occuper de ces terres lointaines. Et lorsque le partage définitif sera fait, que chaque territoire aura son souverain reconnu, on peut prévoir d'incessantes modifications, pacifiques ou non, dans ces domaines trop vastes, de nombreux trafics de territoires entre les États. L'importance et la fréquence des actes de cession n'est donc pas près de diminuer, ni par conséquent l'intérêt de leur étude.

II

Les cessions de territoires sont donc des faits pour ainsi dire usuels. Et ne seraient-ils pas nécessaires, inévitables, il semble que la pratique immémoriale des peuples en ait fait chose admise, reconnue, coutumière, par conséquent légitime. Cependant les auteurs et les publicistes protestent avec ardeur, et au nom des plus nobles principes, contre ces actes de disposition, véritables suicides, partiels ou complets, de la part des États qui y consentent.

Cette question de la légitimité des cessions de territoires doit être posée, quoique sans intérêt pratique, semble-t-il. Ceux qui protestent au nom du droit contre la force n'ont pas coutume de se laisser décourager par l'inanité de leurs efforts, et ils ont raison. Sans quoi le droit international public ne serait pas né. La question fondamentale que nous posons est récente, car les principes

sur lesquels on s'appuie pour la discuter sont nouveaux. Il nous faut rechercher d'abord comment elle a pu apparaître.

Se demander si un Etat a le droit de céder tout ou partie de son territoire, c'est étudier quels sont les droits de l'Etat sur ce territoire, et si le droit de disposition y est compris. Nous n'avons à nous occuper ici que du sol lui-même. Quant à la population qui vit sur ce sol, aux droits que l'Etat a sur elle, à la possibilité de la céder, à l'effet que produit sur elle la cession du territoire, ce sont des questions autres, et nous les retrouverons par la suite.

D'après Grotius, Puffendorf, Vattel (1), l'Etat a sur son territoire un domaine éminent, ou haut domaine. C'est une théorie féodale, fondée sur le démembrement féodal de la propriété, et dont on peut retrouver l'origine jusque dans le droit romain, dans ce droit de domaine que possédait le peuple romain sur le sol provincial. Cette théorie persista jusqu'à la fin de l'ancien régime, le droit féodal étant resté la base du droit public. Elle divisait le droit de propriété entre le roi et ses sujets, et il n'était pas question de ce que nous appelons aujourd'hui la souveraineté, la notion en était inutile.

Le roi pouvait céder ce droit qu'il possédait sur le sol, rien de plus juste en principe puisqu'un propriétaire peut céder sa propriété ou sa part de

(1) Vattel. *Droit des gens*, t. I, p. 536.

propriété. Cette conception se fortifia même à mesure que le pouvoir du roi grandissait, et Louis XIV, dans les *Instructions* pour son fils, en donne la formule la plus absolue. Il prétend à un droit complet de propriété sur les biens de ses sujets, qui n'en ont que la jouissance, et par suite il prétend au droit d'en disposer à son gré pour le bien du royaume.

Cette conception du droit de l'Etat (car Louis XIV c'était l'Etat) nous semble bien loin de nous. Cependant, en 1848, certains esprits tentèrent de la ressusciter au profit de la République, de rendre à la nation souveraine ce domaine éminent de nos anciens rois (1). Et aujourd'hui les doctrines nouvelles du collectivisme se rapprochent fort de la vieille doctrine féodale. Il semblerait que le sujet du droit seul ait changé. L'Etat propriétaire abandonne la jouissance à ses nationaux, la collectivité a pris la place du roi. Mais, quand même ce système serait rétabli au profit de la nation, les effets n'en pourraient plus être les mêmes aujourd'hui. L'idée de souveraineté, née avec la Révolution, nous oblige à distinguer deux choses que l'ancien régime n'avait pas nettement séparées : le pouvoir interne du souverain, et la souveraineté extérieure. Le droit du prince, droit de proprié-

(1) Ortolan. — *Des moyens d'acquérir le domaine international*, p. 15. Telle serait encore la conception anglaise d'après la princesse de Lesignano. (Les constitutions de tous les pays civilisés ; constitution anglaise, art. 18, 40).

taire, était un, était le même à l'égard des particuliers et des autres princes. Et lorsque le principe de l'inaliénabilité du domaine était opposé au pouvoir de disposition du roi, cette règle était à la fois règle de droit interne et règle de droit des gens. Qu'aujourd'hui un principe semblable soit inscrit dans une Constitution, ses effets ne seraient plus comparables. La loi du royaume était à vrai dire en dehors des lois ; elle était immuable, elle fixait l'essence même du pouvoir souverain. Nos constitutions ne sont que des lois qui peuvent régler l'exercice de la souveraineté, mais qui ne peuvent modifier cette souveraineté elle-même et ses droits essentiels. Une telle loi pourrait donc enlever à un gouvernement l'exercice du droit de disposition, elle ne pourrait priver la souveraineté de ce droit. Réciproquement, si, comme nous l'avons supposé, on rendait à l'Etat un droit de propriété sur le territoire, ce serait seulement affaire de droit interne, modification des rapports entre l'Etat et ses sujets, mais cela ne pourrait rien changer aux rapports et aux droits des Etats entre eux. Par conséquent les principes en vertu desquels on considérait comme légitime ou non le droit de disposition du roi ne s'appliquent plus, ne pourraient plus s'appliquer aux droits de la nation.

Quels sont donc ces droits ? La souveraineté a deux faces, elle est intérieure et extérieure. Intérieure elle donne à l'Etat les droits de législation, de juridiction, etc... Extérieure, elle n'est plus

seulement un rapport entre l'Etat et son territoire, elle suppose l'existence d'autres Etats semblables et ayant les mêmes droits, elle détermine leurs relations. Ce droit de souveraineté territoriale présenté vis-à-vis des autres Etats toutes les apparences du droit de propriété entre les particuliers. C'est un droit réel, opposable à tous (1). En le décomposant, on reconnaît qu'il comporte, en faveur de son possesseur et à l'exclusion de tout autre, les *jus frui et uti*. Comporte-t-il également le *jus abuti*, c'est sous une forme particulière la question que nous avons posée.

Lorsqu'on l'énonce sous cette forme, on considère le territoire comme un bien de l'Etat, et l'on cherche si ce bien est aliénable ou ne l'est pas. « L'inaliénabilité et l'indissolubilité du territoire national sont, dit-on (2), un des principes du droit public moderne. »

D'où pourrait venir cette inaliénabilité ? Le territoire est une chose sur laquelle une personne, l'Etat, possède un droit. Le droit d'une personne sur une chose ne peut être limité que par un autre droit d'une autre personne sur la même chose. Sinon, il est absolu. Or, le droit de souveraineté territoriale est opposable à tous ; aucun droit ne peut prétendre en entraver l'exercice

(1) Ortolan. — *Op. cit.*, p. 19. Pour Pasquale-Fiore (*Nouveau droit international public*, t. II, p. 130), le droit de l'Etat serait seulement une possession.

(2) Pradier-Fodere. — *Traité de droit international public européen et américain*, t. II, p. 443.

complet. Les autres Etats restent évidemment en dehors, leur indépendance réciproque est la règle. Seraient-ce donc les droits des particuliers qui restreindraient celui de l'Etat ? La propriété privée est absolument indépendante de la souveraineté internationale. Ce sont deux droits portant sur le même objet mais sans liens entre eux. Les modifications de l'un sont sans influence sur l'autre. Ce n'est plus, comme sous l'ancien régime, un même droit que souverains et sujets se partagent.

Faut-il donc supposer que le droit de souveraineté n'est pas absolu entre les mains de l'Etat, que chaque individu garde sur le sol qu'il habite une partie de cette souveraineté, que l'Etat ne peut l'en dépouiller en cédant ce sol à un autre Etat ? Ce système ne saurait se soutenir. Chaque individu isolé n'est pas une portion de souverain qui pourrait entraver la souveraineté totale de la nation.

Un argument que l'on propose est celui-ci : les individus n'ont pas de droits sur le territoire, mais sur eux-mêmes. Or la cession du territoire emporte cession des individus. Ce résultat est contraire au droit qu'ils ont à leur nationalité. Le lien national est aujourd'hui libre et volontaire.

C'est vrai, mais c'est déplacer la question. Nous avons dit que nous nous occupons pour le moment du territoire et non des populations. On ne parle pas, dans le droit moderne, de cession

de populations. Nous verrons que le principe admis à leur égard est la liberté de subir ou non les effets de la cession. Pour le moment il s'agit du territoire. Or le droit qu'a l'Etat sur le territoire n'est pas comparable à celui qu'il a sur la population. De ce qu'il ne peut céder celle-ci, on ne peut conclure qu'il ne pourra céder celui-là. La nationalité du territoire n'a aucun caractère volontaire. Les motifs invoqués sont inapplicables. S'il en était autrement, on arriverait du reste à un résultat tout opposé. Comme conséquence du caractère contractuel du bien national, l'Etat a le droit de régler par ses lois les conditions de sa nationalité, d'admettre ou de rejeter qui il veut. Il faudrait donc étendre les conséquences de cette règle au territoire, et décider que l'Etat, pouvant répudier les individus, peut aussi répudier le territoire.

Mais en réalité la question a été mal posée dès le début. Le territoire n'est pas pour l'Etat une chose, un bien, l'objet d'un droit qu'il pourrait ou ne pourrait pas céder. Le territoire est un des éléments constitutifs de l'Etat ; il en est partie intégrante. Il n'est pas assimilable à la terre que possède un homme, mais au corps même de cet homme. Il fait partie, non de la fortune de l'Etat, mais de sa personne. Le terme de démembrement n'est pas une expression figurée, c'est bien un membre de l'Etat qui en est détaché par une cession. Il faut donc poser la question sous une

autre forme et dire : un Etat a-t-il le droit de se démembrer ?

Non, répondra-t-on. Comment admettre qu'il s'ampute lui-même, qu'il se suicide ? L'Etat a droit à l'existence et il a le devoir d'exister. Il ne peut consentir à sa destruction, même partielle. Ayant le devoir essentiel de défendre son territoire, il ne peut avoir le droit de le céder.

L'idée de territoire étant confondue dans celle d'Etat, nous ne comprenons plus qu'on vienne parler de droits ou de devoirs entre l'Etat et le territoire. Une personne n'a pas de droits ni de devoirs envers une partie d'elle-même. En morale* seulement de telles conceptions sont possibles ; en droit on n'est pas à la fois objet et sujet. Ce qu'on appelle le droit de l'Etat sur le territoire, c'est la faculté d'en jouir, de s'en servir, à l'exclusion de tout autre, comme une personne se sert de ses membres. Dire que l'Etat ne peut se démembrer, c'est donc un précepte moral analogue à celui qui défend à l'individu de se mutiler ou de se suicider. Ce n'est pas une règle de droit.

D'ailleurs on admet bien qu'un homme sacrifie un de ses membres pour échapper à la mort ou pour recouvrer la santé. Or ce sont ces procédés chirurgicaux qu'emploient les Etats. Au nom de quel principe les obliger à périr tout entier lorsqu'un simple démembrement les eût sauvés ? En consentant à des cessions, ils mettent justement en pratique ce droit à l'existence que l'on invoque. Au nom de ce droit ils sacrifient l'intérêt parti-

culier du territoire qu'ils abandonnent. Et l'on peut même dire que c'est au nom de ce droit que des Etats entiers peuvent renoncer à leur indépendance pour s'annexer à d'autres Etats. Par ce moyen ils évitent le partage, la division. Et s'ils perdent leur existence internationale, ils peuvent espérer conserver la vitalité propre qui les anime, en fait un groupe social particulier.

Cependant certains auteurs ne considèrent pas seulement les cessions comme illégitimes, mais comme impossibles. « Ce qui constitue une nation dit M. Seloisse dans son ouvrage sur l'annexion (1), ce ne sont pas seulement les réunions de certains territoires et l'assemblage d'un certain nombre d'individus, mais encore l'idée commune à ces derniers qu'ils défendent des intérêts communs et qu'ils tendent vers un même but. Une nation forme un tout indivisible et inviolable, non seulement pour les autres nations, mais pour elle-même. »

D'après cette théorie, les cessions de territoires seraient impossibles matériellement et par suite juridiquement. Il est certain que tous les traités sont impuissants à modifier cette idée commune, cette communauté d'intérêts et de but. Ou bien, dit M. Seloisse, les populations gardent la communauté de but et d'intérêts, et le démembrement de fait existe seul ; ou elles ne l'avaient plus, et

(1) René Seloisse. — *Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement*, p. 92.

le démembrement existait déjà. Les conventions des gouvernements ne peuvent donc rien sur ces faits ; elles sont nulles comme toutes conventions dont l'objet est impossible.

Les arguments de M. Selosse ne répondent pas précisément à la question. Il parle de nation, et non d'Etat. La nation peut avoir sa réalité propre, difficile il est vrai à déterminer, elle n'est pas l'Etat, personne précise, indiscutable. Et en fait sa théorie, toute idéale, est sans vérité. Dans les Etats dits unitaires eux-mêmes on trouve des populations ayant des intérêts différents, des aspirations autres, des buts divers. Elles n'en vivent pas moins sous une même souveraineté, sans que l'unité de l'Etat qu'elles forment soit menacée, sans qu'elles cessent d'être une même nation.

Pour nous, nous distinguerons la nation, être idéal, de l'Etat, être réel. La nation, telle que la rêve le principe des nationalités, est plutôt du domaine de la politique que du droit. En tous cas l'effet de ce principe, mis en pratique, est justement de provoquer des démembrements. Nous pourrions distinguer aussi ce que dans les sciences sociales on appelle une « société ». La définition que M. Selosse donne de la nation serait également, si l'on voulait, applicable à la société. On pourrait souhaiter que chaque société bien définie formât un Etat, ce serait le système des nationalités rajeuni, plus scientifique. Mais pour le moment il faut laisser l'étude des sociétés et du lien social aux sciences sociales. Remar-

quons cependant que ce principe devrait encore admettre la possibilité de modifications dans les Etats et leurs territoires. Le lien social n'est pas immuable, éternel. Lorsqu'il est rompu en fait, il faut bien qu'un acte précis en constate et confirme juridiquement la rupture.

Il semble qu'il y ait dans le système de M. Selosse et de ceux qui pensent comme lui, une confusion entre l'acte juridique et les faits qui motivent cet acte. Voici par exemple l'interdiction judiciaire. Si elle est prononcée contre un individu sain d'esprit, elle est illégitime, elle existe pourtant et produit ses effets. Au contraire le fait qu'elle n'ait pas été prononcée n'empêche pas un individu privé de raison d'être incapable en réalité. Ces faits toujours possibles ne changent rien à la légitimité de l'interdiction, à sa possibilité, à ses effets. De même lorsqu'on nous parle de démembrements impossibles ou au contraire déjà existants, ce sont des faits sans influence sur la possibilité et la légitimité des actes de cession en général, ce sont seulement des motifs qui doivent soit empêcher soit provoquer une cession.

Il faut donc nous en tenir à la seule notion bien définie, à la seule personnalité, l'Etat, et nous pouvons dire que l'Etat a le droit de cession, mais que ce droit ne doit être exercé que pour des motifs légitimes. C'est en somme la condition de tous les droits, de ceux des particuliers comme de ceux des Etats

Il reste à décider quels sont les motifs légitimes de cession. L'indication qu'on en peut donner n'est guère qu'une simple recommandation aux Gouvernements, car il n'existe pas de pouvoir supérieur pour briser les actes illégitimes. Ce sont des règles de politique plutôt que de droit. Nous dirons donc que la cession est légitime s'il y a entre les populations réunies des liens historiques, ethnographiques et moraux (1). Mais nous dirons encore quelle est légitime lorsqu'elle est imposée à l'Etat par la force des choses, comme condition de sa conservation.

Nous devons observer que la conception du territoire comme partie intégrante de l'Etat n'est pas toujours entièrement exacte. Tous les territoires qui composent le domaine de l'Etat n'en font pas partie au même titre et n'y jouent pas le même rôle. Les territoires lointains, nouvellement acquis, où la nation n'est guère représentée que par quelques fonctionnaires, ne sont plus la substance même de cette nation. Ce sont de simples possessions, de véritables biens que la métropole cultive et exploite. Comment lui refuser le droit de disposition du propriétaire, le droit de céder ou échanger ces terres conformément aux règles d'une bonne gestion ?

Pour conclure, nous dirons : il est bien vrai que certaines cessions déchirent dans le sens propre du mot l'Etat qui les consent. Il est vrai que ce

(1) Fiore. — *Op. cit.*, t. II, p. 439.

membre arraché par la force ne peut instantanément se souder à un autre corps par le seul effet de la volonté des contractants. Qu'importe ? La vie physiologique consiste en assimilations et désassimilations continues ; tant pis pour ceux qui meurent, que les meilleurs soins n'ont pu sauver. La vie économique n'est faite que de ventes et de cessions, tant pis pour ceux qui se ruinent. Les faillites peuvent résulter d'actes légaux, d'actes légitimes. Or, les Etats ont l'existence comme les êtres organisés. Comme les propriétaires ils ont une fortune, un actif et un passif. Comment les empêcher de se ruiner et de mourir ?

PREMIÈRE PARTIE

Conditions de validité et d'efficacité des cessions de territoires.

CHAPITRE PREMIER

Conditions de Fond.

SECTION I

De la capacité des Etats contractants.

Les cessions de territoires résultent de conventions entre Etats. Les Etats sont entre eux comme des particuliers qui peuvent disposer de leurs droits, s'engager les uns envers les autres, faire en un mot toutes les conventions que bon leur semble. Mais de même que les particuliers n'ont pas tous la même capacité juridique et se voient parfois interdire certains actes, de même il faut distinguer parmi les Etats ceux qui jouissent d'une pleine capacité et les incapables, ou du moins les Etats à capacité limitée. Et nous devons rechercher quelle est leur condition au point de

vue spécial du territoire, soit pour disposer, soit pour recevoir.

En principe tout Etat, c'est-à-dire toute nation indépendante et souveraine, a pleine capacité, et par conséquent peut contracter avec les autres, peut disposer de son territoire. Il jouit de cette capacité tant qu'il existe en tant qu'Etat, quelques bouleversements qu'il puisse subir, quelles que soient les révolutions de son Gouvernement ou les diminutions de son territoire ; son intégrité juridique reste entière et par suite sa capacité (1).

Il suffit, pour qu'un Etat soit capable, que son indépendance soit réelle, qu'il possède en fait tous les éléments nécessaires à son existence ; il n'est pas indispensable qu'il ait été reconnu formellement par les autres Etats. Le fait même de traiter avec lui emporte reconnaissance de la part du co-contractant. On devrait même admettre qu'un nouvel Etat pût naître du traité qui, en lui donnant un territoire, lui fournirait l'élément essentiel qui lui manquait encore pour exister. Tel serait le cas d'un gouvernement insurrectionnel et séparatiste à qui un traité concéderait un territoire. Notre droit interne résout ainsi des questions analogues. Pour qu'un Etablissement ait la capacité de recevoir, il lui faut être personne morale reconnue, mais la donation faite à un établissement non encore existant le fait naître. Le

(1) Heffter : *Droits des gens de l'Europe moderne*, § 67, p. 145.

Conseil d'Etat applique la règle « *infans conceptus pro nato habetur* ».

Nous l'appliquons également en droit international.

Mais encore faut-il que la personne en question remplisse toutes les conditions nécessaires à son existence. Une cession ne pourrait être faite à une population qui n'aurait pas un Gouvernement effectif et promettant d'être stable, car il n'y aurait pas d'Etat possible, et par conséquent pas de cessionnaire. Telle était la situation de l'île de Cuba lors du traité de paix entre l'Espagne et les Etats-Unis. L'Espagne abandonnait Cuba, mais les Cubains n'ayant pas de Gouvernement véritable, étaient incapables de recevoir, la Souveraineté ne pouvait se fixer sur eux. Il fallut donc chercher un biais. Les Etats-Unis, sans être eux-mêmes cessionnaires, se chargèrent d'occuper l'île jusqu'à la réalisation des conditions nécessaires, c'est-à-dire jusqu'à l'établissement d'un gouvernement Cubain. Mais faute d'oser préciser la situation, on aboutit à une solution équivoque, inexplicable. L'île de Cuba se trouve actuellement sans souverain légitime, puisque les Etats-Unis n'ont pas reçu cession même provisoire de la souveraineté, et que les Cubains sont encore incapables de la posséder.

A côté des Etats à souveraineté et capacité entières, il est, avons-nous dit, des incapables. Voyons quelles sont les diverses causes d'incapacité et leurs effets.

Ce sont d'abord la vassalité et le protectorat, en vertu desquels un Etat est dit mi-souverain et perd l'exercice d'une partie de ses droits. La condition des Etats vassaux et protégés est très variable ; elle est déterminée dans chaque cas spécial par l'acte qui l'établit. Mais la plupart du temps les Etats mi-souverains sont privés du libre exercice de leur souveraineté extérieure. Tantôt l'Etat suzerain ou protecteur traite lui-même en leur nom, tantôt il les autorise à traiter ; en aucun cas on ne pourrait concevoir de cession de territoires sans son intervention. Ainsi personne ne pourrait acquérir de droits sur un territoire Egyptien, sans le consentement de la Turquie. Quant aux Etats protégés, à quoi servirait la protection si elle n'empêchait pas leur démembrement ?

La restriction à la souveraineté d'un Etat peut résulter, non plus de la sujétion, mais d'une sorte d'association. C'est la condition des Confédérations, des Etats fédéraux, des Etats à union réelle.

« L'établissement d'une simple Confédération ne restreint en rien la souveraineté individuelle des Etats confédérés » (1). Ils ont le droit de conclure individuellement tous les traités qui ne sont pas contradictoires avec le pacte social (2). Les traités de cessions de territoires doivent être considérés comme tels. Ils sont contraires à l'esprit et au but de la Confédération, qui est la garantie et

(1) A. Chrétien : *Principes de droit international public*, p. 261.

(2) F. de Martens : *Traité de droit international*, t. I, p. 317.

la défense réciproque des associés. Ainsi la, Confédération germanique de 1815 avait pour but l'indépendance et l'inviolabilité des Etats confédérés, et ces Etats se garantissaient mutuellement toutes leurs possessions comprises dans la Confédération (art 2 et 11 de l'acte fédéral). Il eut été contradictoire de leur accorder le droit de se démembrer sans qu'intervint la Confédération qui avait pour mission d'empêcher ce démembrement. Pour que la garantie réciproque soit efficace, il faut que chacun conserve sa puissance. Il en était de même pour la Confédération helvétique, qui dura de 1815 à 1848. Les cantons gardaient le droit de conclure des traités, mais se garantissaient leurs territoires (1).

Les membres d'un Etat fédéral perdent leur personnalité internationale, il ne peut donc être question pour eux de traités ni de cessions (2). Le pouvoir central a seul la capacité nécessaire. Ainsi la Constitution fédérale de la Suisse, article 85, donne à l'assemblée fédérale la conclusion des traités et la garantie du territoire des cantons. Il en est de même en Allemagne bien que certains membres de cet Etat aient conservé une certaine

(1) Calvo : *Le droit international théorique et pratique*, t. I, p. 189.

(2) En 1790, les Etats du Maryland et de la Virginie, faisant partie de l'Union américaine, cédèrent à l'Union une portion de leur territoire, de telle sorte que la population était privée de sa participation aux institutions représentatives et soumise au pouvoir exclusif du Congrès, conformément à l'article 1^{er}, section 8, n° 17 de la Constitution fédérale (V. Liéber dans la *Revue de droit international*, année 71, p. 142). Cet acte de cession était purement interne et n'avait aucun caractère international.

personnalité internationale. L'Empire Britannique pourrait être assimilé à ces Etats ; malgré leur autonomie, certaines colonies anglaises elles ne sont pas encore des Etats et ne sauraient en exercer les droits (1).

L'union réelle, entre deux Etats, entraîne fusion de leur personnalité, au point de vue des relations extérieures. L'union personnelle au contraire n'atteint en aucune façon la personnalité des Etats ainsi unis, leur indépendance réciproque reste absolue, et l'on peut même assister à une cession de l'un des pays à l'autre, ainsi que cela s'est passé pour l'Etat indépendant du Congo et la Belgique.

Cette annexion du Congo à la Belgique était compliquée par la question de neutralité.

Un Etat neutralisé reste souverain, mais n'a plus le plein exercice de sa souveraineté. L'Etat neutre a le droit d'exiger des Etats garants la protection de son territoire, et de leur côté les Etats garants ne peuvent lui permettre de compromettre ses forces et son existence. La neutralité est en effet prononcée aussi bien dans l'intérêt des garants que dans celui du neutralisé, et chacun d'eux a droit de l'invoquer. Mais il n'y a pas seulement incapacité de céder, l'Etat neutre est

(1) Par sa Constitution de 1867, le Canada peut traiter directement avec les Etats étrangers au sujet des tarifs douaniers. Il lui est arrivé de ne pas accepter des traités passés par l'Angleterre. Ainsi il protesta contre le traité du 11 mars 1891, conclu avec la France relativement à Terre-Neuve, et refusa de le reconnaître. De sorte que, si l'on ne peut lui donner à lui-même ce pouvoir de cession, on peut croire que l'Angleterre n'aurait pas le droit de transmettre une partie de son territoire sans son consentement.

également incapable d'acquérir. Il lui est interdit « de songer à toute extension de son influence au dehors, de convoiter un agrandissement de son territoire, de chercher à se créer un domaine colonial » (1). Toute modification d'un territoire neutre n'est donc possible qu'avec l'assentiment des Etats qui ont pris part à la neutralisation.

Ces principes ont reçu plusieurs applications.

Lors de la Convention du 8 décembre 1862 entre la France et la Suisse, relative à la vallée des Dappes, les contractants reconnurent le droit d'intervention des puissances signataires du traité de Vienne, parce que l'intégrité du territoire helvétique était atteinte (2).

De même lorsque la principauté de Neuchâtel fut séparée de la Prusse pour être incorporée à la Suisse, les mêmes puissances durent être invitées à régler sa condition. (3).

Enfin la neutralité du Luxembourg fut reconnue en 1867 dans les limites déterminées par l'acte du 19 avril 1839 (4).

En vertu de ces principes, la Belgique et l'Etat du Congo devaient être incapables de consentir ou d'accepter une cession de territoires. Or une

(1) M. Morand : *Les Origines de la neutralité perpétuelle*. Revue générale de droit international public (revue de Pillet), t. I, p. 524.

(2) Protocole du 8 décembre 1872. — De Clercq : *Recueil des traités de la France*, t. VIII, p. 518. — Voir Milovanovitch : *Les traités de garantie*, au XIX^e siècle, p. 155.

(3) *Traité du 26 mai 1857*. De Clercq, t. VII, p. 272.

(4) *Les frontières de l'Etat du Congo*. Revue de Pillet, t. I, p. 449 et suivantes.

première dérogation se produisit par le traité anglo-congolais du 12 mai 1894, qui étendait les frontières de l'Etat du Congo dans le bassin du Nil. Un Etat neutre se trouvait ainsi devenu souverain de territoires non neutralisés. C'était incompatible avec l'acte de reconnaissance de 1885 qui avait donné à l'Etat du Congo des limites précises (1). La France protesta contre ce traité et obtint du Congo renonciation aux territoires acquis.

Le 9 janvier 1895, la Belgique s'annexait l'Etat indépendant du Congo. Les deux parties contractantes étaient donc également incapables d'après les principes. Le traité fut cependant reconnu comme valable par la France le 5 février suivant. La Grande-Bretagne avait perdu tout droit de protester en consentant le traité de 1894. Mais on peut croire qu'en autorisant une telle annexion, les puissances ont admis la cessation de la neutralité, puisque neutralité et annexion étaient inconciliables (2).

La neutralisation partielle d'un territoire n'a pas les mêmes effets ; elle n'empêche pas la cession de ce territoire. Seulement sa neutralité, ayant le caractère d'une servitude, le suit en quelque main qu'il passe. Ainsi la neutralisation du Faucigny et du Chablais n'empêcha pas la

(1) Revue de Pillet, même article et chronique, p. 380 et suivantes.

(2) Fauchille : *L'annexion du Congo à la Belgique et le droit international* (Revue de Pillet), t. II, p. 400.

France de les acquérir en 1860, mais ils sont restés neutres sous sa souveraineté.

SECTION II

Capacité des représentants des Etats

Pour conclure un traité, et en particulier un traité de cession, il faut être un Etat. Mais l'Etat étant une personnalité morale, il faut que des personnes physiques agissent en son nom. Il importe de savoir quelles personnes ont en fait l'exercice des droits de l'Etat. C'est en principe le Souverain. Dans les pays d'absolutisme, pas de difficultés, tous les droits de l'Etat résident dans le souverain et peuvent être exercés par lui. Un monarque absolu peut, à lui seul, transférer sa souveraineté.

Dans les Etats où la souveraineté nationale est reconnue, les pouvoirs souverains sont répartis entre différentes personnes et différents corps selon des règles que l'on appelle Constitution. C'est la Constitution qui détermine en qui réside pour chaque Etat le pouvoir de contracter.

Personne souveraine ou corps représentatif, celui à qui a été concédé ce pouvoir ne peut se charger lui-même de toutes les négociations préalables, accomplir toutes les formalités nécessaires à la conclusion d'un traité. C'est la mission d'agents, nommés plénipotentiaires, à qui est conféré mandat de discuter, de préparer, de rédiger,

de signer le contrat. Ces agents sont nommés par le chef de l'Etat, c'est-à-dire par le Pouvoir exécutif (1). C'est en effet ce Pouvoir qui est chargé des relations extérieures par la plupart des Constitutions..

D'après les règles du Droit privé, l'engagement du mandataire devrait suffire à engager définitivement le mandant. C'était le principe admis autrefois, et l'on tenait le traité pour parfait du jour où il avait été signé par les ministres munis des pouvoirs nécessaires. Aujourd'hui on n'admet plus en Droit international la délégation du pouvoir d'engager l'Etat. La signature donnée par les mandataires doit être ensuite ratifiée par les mandants, c'est-à-dire par les chefs d'Etats.

Le traité est-il alors parfait ? Ici se pose la question des pouvoirs donnés par la Constitution au sujet des droits particuliers dont il s'agit de disposer. Si cette Constitution donne au chef de l'Etat le pouvoir de céder le territoire, la cession est opérée par sa seule ratification. Mais généralement, pour un acte aussi grave, il faut davantage, il faut l'intervention du Pouvoir législatif, des représentants de la nation.

Nous avons du rappeler ces conditions générales de la conclusion des traités. Elles sont d'ordres différents. La nécessité de la ratification est d'habitude prévue par les Constitutions, mais

(1) Aux Etats-Unis la nomination des agents doit être ratifiée par le Sénat.

c'est une règle de droit international. Elle est exigée par tous les traités, et y fait l'objet d'une clause spéciale. De même les questions d'habilitation des plénipotentiaires rentrent dans le domaine diplomatique et international. Au contraire la nécessité de l'approbation législative est seulement constitutionnelle et semble n'intéresser que le Droit interne. Aussi d'après certains auteurs (1) la violation de la Constitution de l'Etat, question de droit public interne, est-elle sans intérêt pour les autres Etats et ne peut-elle leur être opposée.

Il est certain qu'un Etat n'est pas juge des questions de Droit qui peuvent se poser dans un autre Etat, qu'il n'a aucune qualité pour les résoudre ni même pour les préjuger, et qu'il ne peut obliger l'Etat avec qui il traite à la réalisation de conditions d'ordre interne. Mais un particulier qui traite avec un mandataire ne s'assure pas seulement de la capacité du mandant et de l'existence du mandat, il apprécie la validité de ce mandat, sans pourtant en être juge. De même un Etat qui négocie une cession de territoire doit, s'il veut faire œuvre sérieuse et inattaquable, vérifier trois conditions :

1^o La capacité de l'Etat co-contractant. C'est la condition que nous avons étudiée dans la section précédente.

2^o L'habilitation régulière des plénipotentiaires.

(1) Wolowski : *Revue de législation*, année 1843, t. I, p. 139. Dans le même sens Pradier-Fodéré.

3° Le pouvoir des autorités qui contractent au nom de l'Etat.

S'il néglige cette troisième garantie, les véritables détenteurs du pouvoir de contracter refuseront de reconnaître le traité comme valable et de l'exécuter. Qu'ils invoquent comme cause de nullité le droit international ou leur droit interne, le résultat sera le même, l'acte restera sans effets.

Comment l'Etat qui veut traiter s'assure-t-il que ces trois conditions sont remplies ? La capacité des Etats est chose notoire et doit toujours être telle. Un acte secret apportant des restrictions à la capacité d'une puissance ne pourrait être opposé à une puissance tierce. Quant à la deuxième condition, la preuve en est faite par l'échange entre les négociateurs des mandats dont ils sont munis. « Ce mandat des agents diplomatiques n'est qu'une délégation du mandat plus général délégué par la Constitution » (1). Il peut être conféré par un pouvoir à qui n'a pas été confié le mandat général. Ainsi le chef de l'Etat peut habilitier des plénipotentiaires pour négocier un traité de cession, et il n'a cependant pas le pouvoir de céder. Il faut alors, outre la ratification donnée par celui qui a conféré le mandat spécial, l'approbation du Pouvoir à qui est confié le mandat général, et la troisième condition sera remplie.

(1) Despagnet ; *Les difficultés internationales venant de la Constitution de certains pays*, Revue de Pillet, t. II, p. 484.

Encore faut-il que ces Pouvoirs soient réels et légitimes. Des difficultés peuvent en effet s'élever en cas d'insurrection ou de révolution ; le co-contractant peut se demander où est le véritable gouvernement et ne plus savoir avec qui il doit traiter. En principe dans les relations internationales, la possession effective doit être seule prise en considération, la capacité de traiter appartient au détenteur du pouvoir.

Mais il faut que ce gouvernement de fait ait une certaine stabilité. L'Etat qui veut contracter fera donc bien d'attendre la légitimation du gouvernement nouveau par la volonté de la Nation. Lorsqu'il s'agit en 1871 de conclure la paix avec la France, Bismarck exigea que le gouvernement de la défense nationale fut reconnu et confirmé par le vote du peuple français.

Nous croyons donc que ces questions constitutionnelles ont un grand intérêt en matière internationale. Aussi devons-nous faire une incursion dans le domaine du Droit interne et rechercher à quelles autorités, en Droit positif, les Nations confient le pouvoir de disposer de leur territoire. L'étude historique du droit français sera pour nous particulièrement intéressante. Nous verrons que la solution donnée à notre question dépend de la notion même d'Etat et de Souveraineté. Nous verrons dans notre histoire naître et s'affirmer les idées fondamentales sur lesquelles repose aujourd'hui le droit des cessions de territoires : principe de la Souveraineté nationale et de l'indi-

visibilité de la nation ; droit des populations à leur nationalité.

Si nous remontons aux origines de notre histoire, nous ne trouvons pas d'Etat au sens précis du mot. Les rois Francs étaient moins des souverains que des propriétaires, propriétaires des territoires qu'ils avaient conquis, et en vertu du droit de conquête. Le droit de disposition était la conséquence logique de ce droit de propriété. Il est affirmé dans un capitulaire de Clotaire II (1). A cette époque et jusqu'à l'avènement des Capétiens, il n'y a pas à distinguer entre le domaine national et le domaine de la couronne ; un même pouvoir absolu les régit (2).

Au dessous du roi sont les seigneurs, chacun peut à son gré comme le roi lui-même acquérir ou aliéner. Les terres changent de seigneur et les seigneurs de suzerain. Au point de vue du droit des gens c'est un fractionnement, un émiettement de la Souveraineté, et par suite de la propriété internationale.

La troisième race de nos rois, les Capétiens, cherchent à unifier le royaume et à l'agrandir. Il faut pour cela faire cesser ces morcellements incessants du territoire, réunir en une seule main, celle du roi, tous les pouvoirs d'en disposer et empêcher ce roi lui-même de dissiper son patrimoine, comme un fils de famille prodigue.

(1) Capitul. anno 615. Cap. 16. — Marculfe, formula 14, lib. I.

(2) Sélosse. — *Op. cit.*, p. 31.

Le lien féodal d'abord est resserré et nul seigneur ne peut plus échapper à la Suzeraineté du roi. Puis la règle se formule, opposable au roi lui-même, de l'indivisibilité et de l'inaliénabilité du domaine de France. On fait remonter ce principe à Philippe le Bel. Il rappelle celui que nous avons discuté dans notre introduction, celui que posent les auteurs d'aujourd'hui lorsqu'ils proclament l'indivisibilité de la Nation. Combien de démembrements a-t-il évités à la France ? Il mériterait pourtant plus d'autorité réelle après une si longue existence.

Ce principe se formulait dans le serment prononcé au Sacre par les rois : « *Superioritatem, jura, et nobilitates coronae Franciae inviolabiter custodiam et illa nec transportabo, nec alienabo* ».

Le serment des autres princes d'Europe était analogue : Nous jurons, disent les rois de Hongrie, que nous n'aliénerons aucune partie du territoire, que loin de restreindre les frontières nous les étendrons autant qu'il sera en notre pouvoir ». Les rois de Pologne, de Bohême (1), faisaient de même.

Avec les Etats généraux la nation commence à prendre conscience d'elle-même, à agir aux côtés du roi. Et de suite elle conçoit ses droits sur le territoire national. Les idées modernes déjà se font jour avant que l'absolutisme les refoule à

(1) Ortolan. — *Op. cit.*, p. 68.

nouveau. Les Etats ne permettent plus que le roi ait seul en mains les destinées de la nation. Une ordonnance du 28 décembre 1355 (1) proclame que le roi ne peut : « Conformément aux anciens et constants usages du royaume, déclarer la guerre, donner paix ni trêve aux ennemis sans le conseil et l'assistance des trois Etats ». Il ne peut donc consentir à lui seul une cession de territoires, même lorsque les nécessités de la guerre l'exigent. Le principe de l'inaliénabilité est mis sous la sauvegarde des Etats.

Ce principe d'inaliénabilité s'applique au domaine de la couronne. « Ainsi s'appellent, dit Guy Coquille (2), les duchés, comtés et autres seigneuries qui de toute ancienneté sont unis à la couronne, qui par reversion et droit de fief sont échus au roi ». Les acquisitions récentes, telles que les conquêtes, sont trop exposées à être reprises ou recédées, pour qu'on les soumette immédiatement à la règle. Les anciens juristes comprennent qu'un simple acte de cession ne suffit pas à incorporer réellement un territoire à une nation, que le temps seul peut le faire, et la vie sous un même régime, une même administration.

Pour qu'une province tombe dans le domaine de la couronne, il faut, soit une déclaration expresse du roi, soit l'application en fait de la

(1) Chailley *De l'autorité gouvernementale compétente pour passer les traités internationaux*. Thèse, Paris, 1882, p. 335.

(2) *Institutions*, II. p. 4.

législation et de l'administration du royaume. C'est la distinction que nous avons voulu faire en théorie, entre le territoire qui fait partie intégrante de la nation, et celui qui n'est pour elle qu'une propriété, un bien.

Souvent en fait le roi prit sur lui de signer un traité de cession, sans demander le consentement des Etats. Ceux-ci protestaient, déclaraient le traité nul, inexécutable, et le roi ne l'exécutait pas, enchanté la plupart du temps d'avoir cette raison de ne pas tenir ses engagements. Lorsqu'en 1359 le roi Jean, fait prisonnier à Poitiers, abandonna la Guyenne par le traité de Bretigny, les Etats généraux proclamèrent la nullité d'une cession à laquelle ils n'avaient pas participé (1). Il en fut de même du traité du 31 mai 1420, par lequel Charles VI reconnaissait Henri V d'Angleterre comme roi de France : « Il ne dépend pas du roi, dirent les Etats, de disposer de la couronne sans les Etats généraux et contrairement aux lois du royaume » (2).

En 1506, les Etats de Blois, consultés par Louis XII, lui firent rompre la cession faite en dot à sa fille des duchés d'Italie, de Bretagne et de Blois. Enfin l'assemblée des notables de Cognac, les députés de la Bourgogne et le Parlement de Paris furent unanimes à casser le traité de Madrid qui cédait à Charles-Quint la Bourgogne,

(1) Froissard — Chroniques, IV, p. 149.

(2) Chailley : *Op. cit.*, p. 333.

la Flandre et l'Artois. Les notables de Cognac, rappelant à François I^{er} son serment du sacre, déclarèrent que la parole donnée à l'Empereur était nulle comme contraire au premier serment prêté à la Nation. Les députés de Bourgogne invoquèrent une théorie toute nouvelle, le caractère volontaire et contractuel du bien national. Nous retrouverons leurs prétentions lorsque nous aurons à étudier les droits des populations cédées. Cette thèse fut reprise lors de l'aliénation de la ville de Montargis à la duchesse de Ferrare ; l'avocat du Mesnil soutint le système de l'inaliénabilité, fondé sur cette raison que la Souveraineté ne peut se résoudre que par un mutuel consentement du roi et des sujets.

A propos du traité de Madrid, Juvenal des Ursins avait soutenu une théorie plus absolue encore. Pour lui, il n'y avait pas seulement insuffisance de pouvoir chez le roi, mais indisponibilité de la terre elle-même. La Souveraineté ne pouvait être détachée du sol. C'était vraiment cette fois dans toute sa force la théorie actuelle, l'impossibilité juridique de la cession.

Aux Etats de 1576, Bodin demanda que la règle jusque là admise fut à nouveau solennellement proclamée. Mais le pouvoir des Etats déclinait, allait bientôt disparaître avec les Etats eux-mêmes. Dès la fin du xvi^e siècle, on n'exige plus pour la validité des traités que l'enregistrement du Parlement, usage qui date de François I^{er}, simple for-

malité où n'apparaît plus l'idée fondamentale de Souveraineté nationale.

Ceux qui traitaient avec le roi veillaient à l'observation de ces règles : assentiment des Etats généraux, enregistrement du Parlement. Nous avons dit que toute partie contractante devait s'assurer de la validité de l'acte à l'égard de l'autre partie. Ainsi faisaient les puissances étrangères, après que nos rois eurent un peu trop usé de leur incapacité. En 1480, Louis XI donne en dot à son fils Charles, marié à la fille de Maximilien, l'Artois, la Bourgogne et l'Auxerrois. Les Etats de Flandre exigèrent l'enregistrement du traité par les Cours suprêmes du royaume. Le traité de Cambrai du 5 août 1529 cède à Charles-Quint l'Artois et la Flandre. L'Empereur exigea que François I^{er} fit enregistrer le traité par les Parlements, et le fit accepter par les Etats des provinces et les villes principales de France, après l'avoir ratifié solennellement devant deux de ses envoyés (1).

Au xvii^e siècle, l'enregistrement lui-même tombe en desuétude, le pouvoir absolu est établi. Les Etats étrangers ont peine à suivre cette évolution de notre droit et réclament encore des garanties. Pour le traité d'Utrecht, l'Angleterre demande la convocation d'Etats. Louis XIV répond : « L'autorité que les étrangers attribuent aux Etats n'est pas reconnue en France » (2). Il consentit

(1) Chailley, p. 340 et 351.

(2) Chailley, p. 345.

cependant à l'enregistrement. Le traité fut ratifié par lettres patentes du 18 avril 1713 et enregistré conformément à l'ordonnance de Moulins.

Vattel reconnaît que l'affirmation de Louis XIV était exacte ; « Les États généraux, dit-il (2), sont abolis en France par non usage et par le consentement tacite de la nation. Lors donc que le royaume se trouve pressé, c'est au roi seul de juger des sacrifices qu'il peut faire pour acheter la paix et ses ennemis traitent solidement avec lui ». Il est certain qu'avec la théorie de Louis XIV qui prétendait à une véritable propriété sur les biens de ses sujets, la participation de ces sujets à la cession n'avait plus de raison d'être.

Nous venons de suivre l'évolution des pouvoirs du roi au point de vue de l'aliénation. L'acquisition ne fut jamais soumise aux mêmes restrictions. Nous verrons qu'aujourd'hui l'on considère une annexion comme aussi importante, aussi dangereuse même qu'un démembrement, et que les mêmes formes sont exigées. Sous l'ancien régime le roi avait non seulement le pouvoir, mais le devoir d'étendre le royaume. Les formules de serment le montrent assez. Aussi lui laissait-on liberté complète, à condition que l'acquisition ne dissimulât pas un échange. D'après les anciens auteurs, de ce rôle du roi lui était venu l'appellation d'auguste « *ab augendo* » (1).

(1) Vattel : *Droit des gens*, II, p. 175.

(2) Selsse, p. 23 et suiv.

De même que l'on ne distinguait pas l'aliénation faite par le roi en son nom personnel ou à titre de souverain, de même toute acquisition du roi, à quelque titre qu'elle advint, tombait dans le domaine national. Ainsi les donations faites au roi profitaient à la nation. C'était en somme la conséquence du droit de dévolution, de ce mariage du roi avec la France qui entraînait entre eux communauté de biens.

Ce système était logique dans un temps où la Souveraineté se confondait avec la personne même du roi. Mais lorsqu'on arrive à distinguer cette souveraineté de celui qui en exerce en fait la fonction, on doit décider qu'il n'y a plus confusion des droits acquis par le souverain en tant que souverain ou en tant qu'homme. C'est ainsi qu'une acquisition faite par lui à titre privé ne tombe pas dans le domaine national. C'est ainsi même qu'il peut acquérir une nouvelle souveraineté comme il ferait d'une seconde fonction, distincte et indépendante de la première. Il n'en résulte que l'état de choses appelé union personnelle entre deux Etats. Ce principe, général aujourd'hui, n'aurait pu être appliqué avant 1789 à la France. Mais d'autres pays le reconnaissaient déjà. Application en fut faite en 1714 lorsque la maison de Brunswick-Hanovre monta sur le trône d'Angleterre. Les deux royaumes ne se confondirent pas.

La Révolution vint bouleverser tous les principes de la royauté. Le roi, et après lui les chefs du Pouvoir exécutif, ne pouvaient évidemment plus

céder une souveraineté qu'ils ne possédaient plus. La nation seule est souveraine, ses représentants seuls peuvent consentir à une cession. Le consentement des représentants de la nation se manifestait tantôt par une approbation au traité négocié et conclu par le souverain, tantôt par une sorte d'enregistrement. Puis il finit par disparaître.

La Constitution de 1791 enlève au chef du Pouvoir exécutif le pouvoir exclusif de conclure les traités. Il faut l'approbation des représentants (chap. 4, sect. 3, art. 3). Les Constitutions de 1793 et de l'an III reproduisent des dispositions analogues. Cette dernière permettait au Pouvoir exécutif d'ajouter aux traités des articles secrets, à condition qu'ils n'emportassent pas aliénation de territoires. En l'an VIII, le Pouvoir législatif n'a déjà plus qu'un droit d'enregistrement. Le premier consul promulgue seul les traités, sauf à en donner connaissance au Sénat (1). Enfin avec l'Empire reparaît le pouvoir absolu, et c'est logique puisque la nation a délégué tous ses pouvoirs à l'Empereur. Mais l'Empereur doit jurer comme faisaient les rois de ne pas s'en servir au détriment du pays. D'après l'article 53 de la Constitution du 28 floréal an XII, l'Empereur « jure de maintenir l'intégrité du territoire de la République ».

Le retour au régime représentatif aurait dû ramener la participation des élus de la nation. Il n'en

(1) Sen. con. du 16 thermidor, an X.

fut rien. La Charte de 1814 donne au roi le droit de traiter, avec cette seule restriction qu'un impôt ne peut être perçu en exécution du traité sans l'assentiment des Chambres. Le roi avait donc pouvoir de modifier le territoire. En conséquence ni le traité du 8 novembre 1814, qui faisait rentrer la France dans ses anciennes limites, ni celui du 20 novembre 1815 qui retrocédait la Sardaigne et le Mont-Blanc, ni l'ordonnance du 17 avril 1825 qui reconnaissait l'indépendance de Saint-Domingue, ne furent soumis à l'approbation des Chambres.

Ce pouvoir était encore reconnu au roi par la Charte de 1830. Avec la République de 48 reparaissent provisoirement les principes de la Révolution : la Constitution du 22 novembre 1848 reproduit dans son article 51 les dispositions de la Constitution de 1791. Enfin avec le second Empire, on retombe dans l'absolutisme et l'article 6 de la Constitution de 1852 donne à l'Empereur tous pouvoirs de traiter. Cependant on considéra qu'une annexion de territoires était un acte constitutionnel, en ce sens qu'elle emportait changement de Constitution pour les pays annexés. Aussi fallut-il un sénatus consulte, celui du 14 juin 1860, pour prononcer la réunion à la France de la Savoie et de Nice.

L'Assemblée nationale de 1871 était omnipotente. Le chef du Pouvoir exécutif, en dehors d'une Constitution établie, n'avait de pouvoirs que ceux qui lui étaient confiés par l'Assemblée. Aussi n'avait-t-il même pas le droit de ratification,

c'était l'Assemblée elle-même qui l'exerçait. La loi du 18 mai 1871 est ainsi conçue : « l'Assemblée nationale ratifie et autorise le chef du Pouvoir exécutif à échanger les ratifications... etc. »

La Constitution qui nous régit actuellement donne aux Chambres les droits qu'elles doivent avoir. L'article 8 de la loi des 16, 18 juillet 1875 charge le Président de la République de la négociation et de la ratification des traités. Certains traités ne sont définitifs qu'après avoir été votés par les deux Chambres. Enfin : « Nulle cession, nul échange, nulle adjonction de territoire, ne peut avoir lieu qu'en vertu d'une loi. » Il résulte de cet article que pour toucher au territoire, l'approbation postérieure des Chambres ne serait pas suffisante, comme elle l'est pour un traité de commerce par exemple. Il faut une loi préalablement votée pour que le traité puisse être ratifié. L'approbation n'est qu'une condition résolutoire, le traité existe dès la ratification ; en cas de cession, la souveraineté serait déjà acquise au cessionnaire avant l'approbation du Parlement. C'est ce que l'article 8 n'a pas voulu. Aussi les lois qui autorisent des annexions sont-elles conçues dans les termes suivants ; « Le Président de la République est autorisé à ratifier et faire exécuter le traité signé... etc (1). »

(1) Loi du 2 mars 1878 sanctionnant le traité de cession de St-Barthélemy. De Clerc, XII, p. 40. Loi du 30 décembre 1880 acceptant la cession de Tahiti par le roi Pomaré V. De Clerc XII, p. 624.

La plupart des pays d'Europe se contentent, même pour les cessions de territoire, de l'approbation ratificative du Parlement; l'Italie (1), l'Autriche, la Belgique, sont du nombre.

La Constitution espagnole contient une disposition analogue à notre article 8 (art. 55, § 1^{er}). Cependant, on a soutenu que ce texte n'était applicable qu'aux cessions pacifiques, qu'en cas de guerre il y avait force majeure et que le roi pouvait conclure seul la paix quelles qu'en fussent les conditions (2).

La Constitution de l'Empire allemand, du 16 avril 1871, donne à l'Empereur la conclusion des traités. Mais il faut pour cette conclusion (abschluss) le consentement du Bundesrath, et, pour leur validité (gültigkeit) l'approbation du Reichstag. On n'est pas encore fixé sur la valeur exacte de ces termes et la portée de ces conditions (3).

En Angleterre il est de principe que le traité conclu par le souverain oblige la nation, sans participation du Parlement. Pour les traités qui

(1) Cavour s'était engagé par un traité secret à céder à la France la Savoie et le comté de Nice. « En contre-signant un traité secret qui porte la cession de deux provinces, je commets un acte hautement inconstitutionnel », dit-il dans une lettre intime du 14 mars 1860. (V. Grivaz : *Le plébiscite d'annexion de 1860 en Savoie*. Revue de Pillet, tome III, p. 458). Mais le traité du 24 mars, dans son article 7, réserve la sanction législative du Parlement sarde.

(2) Lorsqu'il s'agit de ratifier le traité de paix du 10 décembre 1898, le gouvernement espagnol demanda l'autorisation des Cortès. Après de vives discussions, le ministère démissionna, les séances des Chambres furent suspendues, et leur autorisation ayant été reconnue inutile, la Reine-régente ratifia seule le traité. (Revue de Pillet, année 1899. *Chronique des faits internationaux*, p. 597).

(3) Chailley, p. 226, note.

se rapportent au territoire, il n'y a pas de règle ni de pratique fixes. On peut citer une cession faite en 1854 d'un territoire voisin du fleuve Orange, et la cession des îles Ioniennes, qui furent opérées sans le concours du Parlement.

La Constitution américaine ne permet pas au Président de ratifier seul un traité (1). Il lui faut le consentement préalable du Sénat, donné à la majorité des deux tiers.

Le traité conclu avec toutes les conditions de capacité requises est parfait, peut être mis à exécution. Mais pour que l'exécution en soit assurée à l'égard des particuliers, il faut remplir dans chaque pays une nouvelle formalité, la promulgation et la publication conformément aux lois du pays. Cette dernière condition, qui est de droit purement interne, ne touche en rien à l'obligation de l'Etat lui-même, mais est nécessaire pour avertir les sujets de cet Etat que le traité conclu vaut loi à leur égard (2).

SECTION III

Du consentement, de la cause, de l'objet et de la tradition consécutive.

Lorsque le traité de cession est définitivement

(1) *Traité du 10 décembre 1898*, art. 17 : Le présent traité sera ratifié par le Président des Etats-Unis, d'accord et avec l'approbation du Sénat.

(2) Le 12 avril 1899 le président Mac-Kinley lança une proclamation donnant le texte du traité de paix hispano-américain, afin que les citoyens des Etats-Unis pussent observer le traité avec bonne foi. (*Revue de Pillet*, 99, p. 597, note 4).

conclu, que toutes les formalités nécessaires sont accomplies, il constate le consentement des contractants. Les traités étant des conventions, il n'y a pas de traité sans consentement. Mais le droit civil, avec le bon sens, reconnaît que la valeur du consentement peut varier, que certaines circonstances le vicient, qu'il doit alors être considéré comme nul et rester sans effets. Les vices du consentement sont l'erreur, le dol, la lésion et la violence. Voyons quelle peut être leur influence en notre matière.

D'erreur, il ne peut être question, on ne conçoit pas d'hypothèse où elle serait possible. Le dol sera quelquefois le vrai nom de certaines habiletés diplomatiques. Certains auteurs admettent qu'il provoque la nullité des traités (1). Quant à la violence, comme elle préside aux plus importants des traités, il fallait bien l'accepter et tenter de la justifier. C'était le cas d'utiliser la maxime : *coactus voluit, tamen voluit*. On peut dans le cas qui nous occupe la développer ainsi : L'Etat belligérant doit subir les conséquences de la guerre. Vaincu, il peut encore à son gré continuer la lutte ou faire la paix en abandonnant une partie de son territoire. Il choisit, donc il est libre. Ce raisonnement n'est peut-être pas fait pour satisfaire tout le monde. Mais, en fait, il faudra bien s'y soumettre tant qu'existera la guerre.

La question peut avoir plus d'intérêt pratique

(1) Pradier Fodere, II, p. 739.

lorsque la violence s'exerce non sur la nation elle-même, mais sur la personne qui a pouvoir d'engager cette nation. L'emprisonnement du Souverain a été plusieurs fois considéré dans notre histoire comme une violence exercée sur sa volonté, et la nation a refusé d'exécuter le traité consenti par son roi prisonnier. Nous avons déjà parlé du traité de Brétigny que les Etats déclarèrent nul, ce motif fut invoqué contre lui. Louis XI fit annuler par l'assemblée des notables de Tours le traité qu'il avait signé en captivité à Péronne, traité qui démembrait entièrement la France. Enfin le même grief fut porté contre le traité de Madrid conclu par François I^{er}, prisonnier de Charles-Quint. Les Etats le déclarèrent nul : « Comme *forcé* et au préjudice du royaume de France. »

Le consentement du Souverain devrait être également déclaré nul, si ce Souverain n'était pas en possession de sa raison. Le traité par lequel Charles VI cédait la couronne de France à Henri V était entaché de ce vice, et les Etats l'invoquèrent (1).

Ces principes n'ont guère qu'un intérêt rétrospectif : ils supposent un Souverain absolu. Cependant des cas semblables pourraient encore se présenter. Si, après Sedan, Napoléon III n'avait pas été déclaré déchu, il n'aurait cependant pas pu, étant prisonnier, engager la France.

Nous venons de dire que les Etats de Cognac

(1) Chailley, p. 338.

avaient apposé au traité de Madrid le « grand préjudice du royaume ». C'était l'exception de lésion. Limitée à des cas fort rares en droit civil, elle est difficilement acceptable en droit des gens (1). Cependant les auteurs admettent qu'un engagement ne peut être obligatoire lorsqu'il équivaut à un suicide. « On peut présumer l'existence de la nullité du consentement, dit M. Pradier-Fodéré (2), lorsque le traité impose de telles obligations qu'il en résulte la destruction de l'indépendance, ou quelque chose de contraire à la morale ou à la justice. » Nous ne pouvons admettre la première partie de ce principe. Un Etat a le droit de renoncer à son indépendance, de se céder à un autre Etat. Qu'on appelle ou non cet acte un suicide, il se pratique en fait et nous le croyons légitime.

Un traité ne doit pas être contraire à la morale ou à la justice. Ni à l'ordre public international, ajoutent les auteurs. Ce sont les articles 6 et 1133 du Code civil transportés dans le droit des gens. Une cession peut être considérée comme immorale, soit quant à sa cause, soit quant à son objet. Ainsi la vente d'un territoire : le paiement d'une somme d'argent semble à beaucoup d'auteurs une cause immorale, incompatible avec la nature du territoire et le respect dû aux populations. Pour les auteurs qui soutiennent l'inaliénabilité du terri-

(1) Voir Vattel, liv. II, ch. XII, § 458.

(2) Pradier-Fodéré, II, p. 333.

toire, toute cession est nulle parce que son objet est illicite. « Le traité qui ratifie la conquête n'est jamais valable, non point parce que la volonté de l'une des parties a été viciée, mais parce que l'objet du contrat est immoral et illicite. » (1)

Les traités de partage d'un Etat, les partages de la Pologne par exemple, sont immoraux à la fois par leur cause et par leur objet. A vrai dire ce ne sont pas des traités de cession puisque le territoire partagé n'appartient à aucun des contractants ; ce cas se rapproche plutôt de la cession de la chose d'autrui que nous retrouverons bientôt.

Le traité de cession ne doit pas violer l'ordre public international. « L'ordre des choses établi dans l'intérêt général ne saurait plus être modifié par des conventions particulières, dit Holtzendorf (2). Les Etats doivent respecter les principes déjà admis par le droit des gens comme indispensables au maintien de la paix et de la justice dans la grande famille européenne. » Dans le même sens M. Pradier-Fodéré (3) : « Une condition est nécessaire pour la validité d'une cession, c'est l'absence d'obstacles graves de nature internationale, les puissances étrangères pouvant se trouver atteintes dans leurs intérêts ou menacées dans leur sécurité par des cessions qui augmenteraient les forces

(1) Selsse, p. 91.

(2) Holtzendorf. — *Eléments de droit international*, p. 412.

(3) Pradier-Fodéré, t. II, p. 417.

ou les ressources d'attaque de nations remuantes et ambitieuses. C'est ainsi que l'Angleterre et les Etats-Unis ont élevé des réclamations à propos de la cession de la Louisianne par l'Espagne à la France en 1800 ; qu'en 1867 la cession du Luxembourg à la France n'a pas été acceptée par la Prusse... Cette condition ne doit être admise qu'avec réserve, afin de ne pas favoriser les interventions. »

Cette nouvelle condition repose sur le fameux principe de l'équilibre, équilibre que l'on ne peut plus aujourd'hui appeler européen puisque toutes les parties du monde y participent. M. Pradier-Fodéré reconnaît qu'il ne faut l'admettre qu'avec réserve, nous préférons ne pas l'admettre du tout. En fait elle sert déjà trop souvent de prétexte à des violations de l'indépendance des Etats. En droit elle est inadmissible. Les puissances tierces ne peuvent prétendre s'ériger en tribunal pour prononcer la nullité d'une cession qui les inquiète. D'autre part il ne serait pas possible que l'une des puissances contractantes refusât d'exécuter ses engagements sous prétexte que les intérêts des autres puissances se trouveraient menacés. Qu'en fait les diplomates se préoccupent des conventions conclues entre les autres Etats, rien de plus juste. Mais si elles n'ont pas de droits précis à invoquer, elles ne peuvent protester légitimement qu'au nom de la bonne amitié, ou de la moralité publique, mais non de leur propre intérêt.

L'objet des conventions que nous étudions est

le territoire des Etats. Les Etats ne peuvent céder que ce qu'ils possèdent, par conséquent doit rester en dehors de toutes cessions ce qui échappe à leur appropriation, ce qui n'est pas dans le commerce international.

Tel est le cas de la mer libre, de la haute mer. Cependant les auteurs se sont demandé si un Etat ne pouvait céder ce droit d'usage qu'il possède, avec tous les autres, sur la mer libre (1). On cite des exemples de renonciations à ce droit (2). Quoi qu'il en soit la haute mer ne peut jamais faire partie du territoire d'un Etat, elle est en dehors de notre sujet.

Mais la cession des eaux territoriales est possible, comme de toute autre partie du territoire. D'où la nécessité de déterminer exactement en quoi consiste le territoire maritime. Or, l'accord n'est pas encore fait sur ce point. On discute même au sujet de la nature du droit de l'Etat sur la mer territoriale. Pour les uns c'est un simple droit de juridiction, pour d'autres un droit complet de souveraineté, pour d'autres enfin un véritable droit de propriété (3). En fait, lorsque l'on

(1) D'après Montesquieu : « Un peuple peut céder à un autre la mer comme il peut céder la terre. » (*Esprit des lois*, liv. XXI, ch. XXI). Dans le même sens : Hautefeuille. *Droits et devoirs des nations neutres*, t. I., p. 72. — De Barrère : *De la liberté des mers*. — Fiora, éd. 1863, t. I, p. 368. — Massé : *Le droit commercial dans ses rapports avec le droit des gens et le droit civil*, t. I, p. 45. — Pradier-Fodéré admet des conventions sur l'usage de l'océan. Ce n'est pas, dit-il, en trafiquer, t. II, p. 454.

(2) Vattel, t. I, p. 573. — Grotius, t. I, p. 452 456.

(3) Pradier-Fodéré, t. II, p. 153. En Angleterre la mer territoriale est même susceptible de propriété privée ; un particulier peut acquérir par prescription ou charte royale des portions de mer voisines des côtes. (Dalloz, Codes annotés, 1898, t. V. Introduction, p. 3).

cède ce territoire, ce n'est jamais isolément. Il est l'accessoire du territoire terrestre et le suit.

La détermination de la mer territoriale cédée avec le territoire terrestre a parfois soulevé des difficultés. Lorsque la Russie avait encore ses possessions du nord de l'Amérique, elle prétendait à la souveraineté sur la mer de Behring, qu'elle disait mer fermée. Lorsqu'elle eut vendu ces territoires aux Etats-Unis, ceux-ci affirmèrent à leur tour qu'ils étaient devenus par la cession souverains sur la mer de Behring.

L'Angleterre protesta au nom des principes contre cette prétention, et un tribunal d'arbitrage siégeant à Paris, décida le 15 août 1893, que la Russie n'avait jamais pu posséder ce droit de souveraineté, et par conséquent n'avait pu le transférer aux Etats-Unis (1).

L'objet d'une cession doit en principe être certain. Cependant il arrive que des traités aient pour objet des territoires indéterminés.

On peut citer comme exemple les conventions de détermination de frontières (2). Rappelons aussi le traité d'Utrecht qui cédait à l'Angleterre l'Acadie avec les terres qui en dépendent, sans plus spécifier. Mais de telles conventions ne peuvent faire naître qu'une obligation personnelle ; il ne peut y avoir de transfert de souveraineté

(1) Huyn de Vernéville : *De l'occupation comme mode d'acquisition de la propriété en droit des gens*, thèse, Nancy, 1892, p. 26 et suiv. — Revue de Pillet, t. I, p. 32.

(2) Ortolan, *op. cit.*, p. 64.

avant la détermination du territoire cédé. La nation créancière ne pourrait donc y exercer de jouissance ni de commandement tant que cette détermination n'a pas été faite. Et si la nation débitrice transférait dans l'intervalle, d'une façon précise cette fois, ledit territoire à une tierce nation, celle-ci seule en serait propriétaire.

Enfin, l'objet doit en principe appartenir au cédant. En droit privé la vente de la chose d'autrui est nulle. En droit international on reconnaît qu'un Etat peut valablement s'engager à céder un territoire qui ne lui appartient pas encore (1). Il n'y a évidemment, comme dans le cas précédent, qu'obligation personnelle, promesse de cession, et non transfert de souveraineté, car le traité ne peut avoir d'effet contre le tiers souverain. Si, par la suite, la cession ne devient pas possible et ne peut être opérée, une indemnité est due par la nation débitrice.

En 1662, le roi d'Angleterre vendit à la France la ville de Dunkerque, qu'il avait prise aux Espagnols, mais qui ne lui avait encore été cédée par aucun traité et par conséquent ne lui appartenait pas. Aussi le roi, prévoyant les réclamations des Espagnols, s'engagea-t-il à garantir et aider la France pendant deux ans. C'était reconnaître que

(1) Vattel, liv. I, chap. XVI, § 262 — Ortolan, p. 70.

la cession n'était pas valable à l'égard de l'Espagne (1).

En 1743, par le traité de Worms, l'Autriche cédait à la Sardaigne le marquisat de Finale, dont elle avait déjà disposé en faveur de la République de Gênes. Elle dut payer à la Sardaigne une indemnité, l'exécution de son obligation étant impossible (2).

Le traité de cession, conforme à toutes les conditions requises, est-il parfait, capable de produire tous ses effets, dès le moment où les consentements coexistent et sont régulièrement affirmés ?

Il était de principe dans notre ancien droit que la propriété d'une chose ne pouvait s'acquérir par le seul consentement, qu'il fallait une tradition consécutive, réelle ou feinte, pour en opérer le transfert. Le droit moderne s'est débarrassé de ce formalisme, et aujourd'hui la propriété s'acquiert, *erga omnes*, par le seul effet des conventions, sans formalités extrinsèques, sans délivrance effective de l'objet. Cependant certaines législations exigent, dans certains cas, l'accomplissement de mesures de publicité, pour que les effets de la convention soient opposables aux tiers.

Que décider en droit international ? On admet

(1) Voir : Ambassade et négociations de M. le comte d'Estrade. Amsterdam, 1728, p. 520.

(2) *Traité d'Aix-la-Chapelle*. De Clerq, t. I, p. 60. D'après Klüber, (*Droit des gens modernes de l'Europe*, § 144, p. 206), une telle convention est entachée de nullité absolue, par suite de l'impossibilité juridique d'exécution.

généralement, et les premiers auteurs de droit des gens l'admettaient déjà (1), que la souveraineté est transférée avant toute délivrance, c'est-à-dire avant toute occupation effective par le cessionnaire. Les conventions des Etats sont de même nature que celles des particuliers, et leur consentement doit produire les mêmes effets. On ne conçoit même pas l'utilité de mesures de publicité dans l'intérêt des tiers, les traités de cession sont toujours connus de toutes les puissances.

Cependant certains auteurs exigent pour la validité de la cession une prise de possession effective (2). « Ce n'est point par l'effet de la convention de cession que la souveraineté est acquise au cessionnaire, c'est uniquement par le fait de la prise de possession réalisée légitimement, c'est-à-dire sans violation du droit d'autrui. Malgré la cession convenue, le cédant reste donc, en droit, seul souverain du territoire cédé, tant qu'il n'a pas été remplacé, en fait, dans l'administration de ce territoire par l'Etat cessionnaire » (3).

On peut se demander quel est l'intérêt pratique de la controverse. Il est double. A l'égard des contractants, il importe de savoir à quel moment précis à lieu le changement de souveraineté et en commencent les effets.

(1) Grotius, liv. II, chap. VI, § 1. — Puffendorf, liv. IV, chap. IX, § 5.

(2) Dudley Field : *Projet d'un Code international*, éd. 1881, art. 41. — Bluntschli : *Le droit international codifié*, éd. 1881, art. 286, p. 180.

(3) Chrétien, *op. cit.*, p. 138.

A l'égard des Etats tiers, il faut décider à partir de quel moment la cession leur est opposable. L'intérêt naîtrait par exemple en cas de traité secret (1). Qu'un second traité vienne à céder le même territoire à une nouvelle puissance, quel est celui des deux cessionnaires qui aura acquis la souveraineté ? Si le traité passé par le premier acquéreur a été parfait par le seul consentement, il doit, quoique secret, empêcher le second d'acquérir, même si ce dernier procédait à une occupation effective.

Il est des auteurs qui vont jusqu'à prétendre que la souveraineté ne peut s'acquérir que par prescription (2). « En réalité, disent MM. Funck-Brentano et Sorel (3), la souveraineté du conquérant ne se fonde et ne devient un droit, que quand les populations conquises sont assez assimilées aux nations conquérantes pour former avec elles une seule nation. » Cette fois l'exigence est telle qu'elle ne comporte plus d'intérêt pratique.

Il nous semble préférable d'adopter des solutions analogues à celles du droit privé. C'est un principe général que les conventions sont parfaites par le seul consentement; on doit l'appliquer chaque fois qu'il n'y a pas de raison déterminante de s'en écarter. Or ici nous n'en voyons pas. Au contraire, la solution opposée provoque-

(1) Pradier-Fodéré, t. II, p. 381. — Desjardins : *De l'aliénation et de la prescription des biens de l'Etat*, 1862, p. 533.

(2) Funck-Brentano et Sorel : *Précis du droit des gens*, p. 336.

(3) *Ibid.*, p. 339.

rait des difficultés pratiques qui sont bien faites pour nous en détourner. Nous étudierons les effets du changement de souveraineté, dont l'un des plus importants est le changement de nationalité des habitants. Il importe de donner une date précise à ces changements. Si l'on décide que la seule prise de possession peut faire acquérir la souveraineté au cessionnaire, il faut retarder jusqu'à cette époque le changement de nationalité.

Or, on sait le jour exact où un traité est signé, et ratifié, il serait souvent difficile de fixer une date précise et unique pour la prise de possession d'un vaste territoire. Mais, question plus grave, quelle sera la situation, la nationalité du territoire cédé et de ses habitants dans l'intervalle entre la cession et la délivrance? M. Chrétien pense que le cédant reste souverain malgré la cession tant qu'il n'a pas été remplacé. Nous ne pouvons l'admettre. La cession, nous le verrons plus loin, est de la part du cédant une abdication de la souveraineté plutôt qu'un transfert. L'effet de cette abdication est immédiat, tout lien de droit est rompu du jour de la cession entre le territoire et son ancien souverain. Ce territoire se trouverait donc sans maître légitime, sans nationalité.

Nous distinguerons donc le droit de souveraineté et l'exercice de ce droit. Le droit naît par le seul consentement, mais il ne peut être exercé qu'après délivrance. L'Etat cédant, tant qu'il reste possesseur, reste tenu de l'obligation de

livrer la possession au cessionnaire. C'est sa seule obligation, nous le verrons en étudiant les effets du traité. C'est la mise à exécution de ce traité, mais ce traité existait, était parfait par le seul consentement.

Pourquoi ne pas admettre cette distinction entre le droit, et l'exercice du droit, dans le cas présent, puisqu'on le fait dans d'autres circonstances? Tout le monde admet que la souveraineté ne peut se perdre, sauf par prescription, bien qu'elle soit exercée en fait par un autre que le souverain légitime. On voit même des cessions conventionnelles de l'exercice de la souveraineté, ce droit lui-même étant réservé (Bosnie-Herzégovine); pourquoi le droit ne pourrait-il être cédé sans l'exercice aussi bien que l'exercice sans le droit? M. Chrétien dit bien que la souveraineté est chose: « *magis facti quam juris*. » Mais nous voudrions justement qu'elle devînt, de plus en plus, chose de droit. La propriété elle-même, avant d'être organisée par les lois, était chose de fait, elle est devenue chose de droit. L'ambition de ceux qui traitent du droit des gens doit être d'y étendre autant que possible le domaine du droit, d'y restreindre le domaine du fait.

Mais si nous admettons cette solution *inter partes*, nous ne la tenons pas pour opposable aux tierces puissances. Nous avons dit quel en était l'intérêt pour les tiers acquéreurs. Les droits acquis de bonne foi doivent être respectés. Entre deux cessionnaires successifs et de bonne foi,

ayant par conséquent des droits égaux, c'est le premier occupant qui doit l'emporter. Et même, si un tiers venait à occuper le territoire sans aucune cession, sans invoquer aucun droit, mais de bonne foi, dans l'ignorance des droits du cessionnaire, il pourrait invoquer les effets de sa possession, car le droit du cédant n'existait plus, et le droit du cessionnaire, étant occulte, ne lui serait pas opposable (1).

Nous exigeons donc la prise de possession comme la mesure de publicité la plus efficace à l'égard des tiers. Cependant elle peut n'être pas suffisante si le traité reste secret, car les tiers ignorent à quel titre elle se produit. Heureusement il est une condition des traités de cession qui dans la plupart des cas les empêche de rester secrets, c'est la nécessité de la participation du pouvoir législatif. L'intérêt pratique n'est donc pas considérable. Il en est un autre. Lorsque nous étudierons les effets du changement de souveraineté, nous verrons à quelles conditions ils peuvent être reconnus par les puissances tierces, nous verrons que pour cette reconnaissance l'occupation effective est nécessaire. Mais cela n'intéresse plus la validité du contrat, et nous pouvons conclure en affirmant que ce contrat est valide dès que les parties ont régulièrement constaté leur accord.

(1) Heffter. *Le Droit international de l'Europe*, édit. 1873, liv. I, p. 110.

SECTION IV

Du plébiscite des populations cédées.

Nous arrivons à l'une des questions les plus discutées de la matière. Nous avons passé en revue les différentes conditions de validité des traités de cession, et nous avons signalé le consentement des parties comme essentiel. Mais en exigeant le consentement de l'État cédant et celui de l'État cessionnaire, avons-nous bien considéré toutes les personnes qui sont réellement parties au contrat, dont la volonté y exerce son action, et doit concorder avec les autres pour que le contrat soit parfait ?

Nous savons que l'un des principaux effets d'une cession est un changement de nationalité des habitants. Nous ne pouvons faire ici une étude historique de la nationalité ; rappelons seulement que la notion actuelle en est récente. Le principe féodal créait un lien indissoluble entre le sol et l'individu ; le seigneur du sol était seigneur de l'individu, et il ne pouvait être question pour l'individu de choisir son seigneur. S'il se rendait sur le domaine d'un autre maître, il y était aubain, c'est-à-dire privé de droits. Le droit féodal étant resté la base du droit politique jusqu'à la Révolution, la naissance de l'idée de nation resta sans effet sur le droit positif et la nationalité ne fut considérée pour l'individu, ni comme un

droit, ni comme un lien volontaire. L'idée moderne de la nationalité se rapproche au contraire de la notion de contrat. L'indépendance de l'individu lui donne le droit de choisir sa nationalité. Et d'autre part l'idée de la souveraineté populaire a mis en chaque individu le droit de conserver sa part de souveraineté, c'est-à-dire de conserver sa nationalité.

L'effet des cessions de territoire, la naturalisation collective et forcée des habitants, est contraire à ces deux droits de l'individu, droit de choisir sa nationalité, droit de conserver la nationalité qu'il a choisie; on en a conclu que cet effet ne pouvait leur être imposé. D'où la nécessité, pour que cet effet soit possible, d'obtenir le consentement de ceux qu'il doit atteindre, consentement qui doit s'exprimer par un vote ou plébiscite, puisque tel est le vote admis pour la manifestation des volontés populaires.

Tel est le système des plébiscites (1). Avant d'en discuter la valeur théorique et pratique, nous devons rappeler le rôle qu'il a joué dans l'histoire.

Bien que l'idée fondamentale sur laquelle il repose soit, comme nous l'avons dit, récente, on en retrouve des traces en des temps fort anciens. Au temps de Saint-Louis, des provinces qu'il avait cédées au roi d'Angleterre se reconnurent

(1) Calvo, t. I, § 266. — De Martens, t. I, § 468. — Bonfils-Fauchille, *Manuel de Droit international public*, n° 535.

le droit de protester contre cette cession, parce qu'elles n'avaient pas été consultées (1). Nous avons déjà parlé des protestations que provoquèrent également les traités de Brétigny et de Madrid. Certains auteurs ont vu là l'origine des plébiscites (2). C'est en grande partie inexact, puisque ces traités furent annulés, non par un vote populaire des provinces cédées, mais par des assemblées régulières délibérant avec le pouvoir constitutionnel à elles reconnu par les lois du royaume. Mais pour le traité de Madrid il y eut en outre la protestation des députés de Bourgogne, c'est-à-dire des élus de la province cédée. Et ces députés invoquèrent une théorie toute nouvelle, la théorie même que l'on soutient aujourd'hui : le caractère volontaire et contractuel du lien entre sujets et souverain, et par suite l'impossibilité de détruire ce lien autrement que par le consentement réciproque. Ils poussaient même ce système jusqu'au bout de ses conséquences logiques : « Si toutefois, disaient-ils au roi, vous persistez à rejeter des sujets fidèles, si les États nous retranchent de leur association, il ne vous appartient plus de disposer de nous. Rendus à nous-mêmes, nous adoptons telle forme de gouvernement qu'il nous plaira, et nous déclarons d'avance que nous n'obéirons jamais à des maîtres qui ne sont pas de notre choix (3). »

(1) Cabouat. *Les annexions de territoires et leurs principales conséquences*, Thèse Paris 1882, p. 129.

(2) De la Guéronnière. *Le Droit public et l'Europe moderne*, I, p. 435.

(3) Chailley, p. 350.

La théorie était née, et exposée dans toute son ampleur. Pourtant les premières applications pratiques n'en furent faites que par la Révolution. Chose curieuse, elles furent faites d'abord à ces pays mêmes qui devaient provoquer plus tard une manifestation éclatante du système, à la Savoie et au comté de Nice.

En septembre 1792, la Savoie fut envahie par les républicains. Mais ceux-ci ne reconnurent pas le fait de leur conquête comme un fondement suffisant au droit d'annexion. Le 14 octobre suivant, chaque commune élisait un député muni de pleins pouvoirs pour décider du sort du pays; mais ces communes usèrent largement du mandat impératif, car 583 d'entre elles, sur 658, indiquèrent formellement leur volonté d'annexion immédiate à la France. Peu de temps après, Nice était occupée et se réunissait de la même façon à la République (1).

A mesure que s'étendirent les conquêtes républicaines, l'application du système devint plus difficile. Pour les provinces rhénanes, on fit élire une Convention, mais on ne put obtenir d'elle un vote favorable que par l'intimidation. L'annexion de la Belgique présenta plus de difficultés encore et nécessita encore plus de pression. On finit par renoncer à ce qui n'était plus qu'une comédie. Cependant, par fidélité aux principes, presque

(1) J. Heinweh. *Droit de conquête et plébiscite* (paru dans la *Pair par le Droit*, année 1896).

tous les traités de la Révolution contiennent une formule indiquant que le contrat est librement consenti. Ainsi, l'article 1^{er} du traité relatif à la réunion de Mulhouse : « La République Française accepte le vœu des citoyens de la République de Mulhouse... »

Avec Napoléon disparaît toute trace du système. Et pourtant il devait renaître sous le règne de son neveu, appuyé par l'autorité de l'Empereur et de la France. Napoléon III est généralement représenté comme le champion du système des plébiscites, conforme à sa théorie des nationalités, et à l'origine même de sa propre souveraineté.

« L'empereur Napoléon, disent MM. Funck-Brentano et Sorel (1), fit du système plébiscitaire la base du droit des gens, de son gouvernement dans la paix et dans la guerre. » Cependant on a pu prétendre (2) que, s'il mit souvent cet instrument au service de sa politique, c'était beaucoup moins par conviction intime que par intérêt, et qu'il était tout prêt à l'abandonner lorsqu'il le

(1) *Op. cit.*, p. 337.

(2) Napoléon III aurait cherché à détourner M. de Cavour d'employer les plébiscites dans les annexions de l'Italie centrale. A son inspiration, le Constitutionnel du 20 mars 1860 (époque où la cession de la Savoie et de Nice se préparait) avait publié un article où l'on trouve : « Un tel principe (la souveraineté du peuple) pourrait devenir pour l'Europe, par une fausse extension, la cause de troubles et de dangers incessants. Le suffrage universel peut s'appliquer seulement à l'intérieur du pays, mais non servir à modifier l'exercice de la souveraineté dans les rapports avec l'étranger, ni pour un accroissement de territoire. » — Grivaz. *Le plébiscite d'annexion de 1860 en Savoie* (Revue de Pillet), t. III, p. 578, et, cité par lui : Chiala. *Pagine di storia contemporanea*, t. IV, p. LV, note 1.

gênait. Quoiqu'il en soit, c'est sous sa protection que l'on vit fleurir le système, dans la formation du nouveau royaume d'Italie.

Les plébiscites servirent admirablement les ambitions de Victor Emmanuel et de Cavour. Le roi de Sardaigne, voulant réaliser à son profit l'unité italienne, provoquait des révolutions dans les Etats qu'il convoitait. Puis, pour compenser la déloyauté du procédé, et éviter les remontrances des puissances européennes, il demandait au vote enthousiaste des populations la confirmation de l'annexion préparée par le renversement des princes.

C'est ainsi que les 20 et 27 août 1856, les duchés de Parme, de Modène, de Florence votent leur réunion au Piémont. Les Légations émettent un vote analogue le 10 septembre 1859 et sont annexées en 1860. Même vote de la Toscane et de l'Emilie les 11 et 15 mars 1860. C'est alors que Napoléon III, inquiet des agrandissements de la Sardaigne, et voulant faire payer son appui, exige la cession du comté de Nice et de la Savoie. Nous retrouverons tout à l'heure cette annexion. Le gouvernement sarde poursuit son œuvre, et fait ériger en principe constitutionnel son système d'annexion. Les Chambres sardes votent en octobre 1860 une loi ainsi conçue : « Le Gouvernement du roi est autorisé à accepter et à établir par décrets royaux l'annexion à l'État des provinces de l'Italie centrale et méridionale, dans lesquelles se manifestera librement par le suffrage direct uni-

versel, la volonté des populations de faire partie intégrante de notre monarchie constitutionnelle »

Le 21 octobre 1860, les Siciliens votaient leur réunion. Leur roi, François II, enfermé dans la citadelle de Gaëte, protesta, non contre le principe lui-même, mais parce que le vote avait été « vicié par la pression imposée par la violence et la révolution au dedans, et par la force des armes étrangères (1). » Les 4 et 5 novembre 1860, les habitants des Marches et de l'Ombrie proclamaient leur annexion. La cour de Rome protesta contre le principe même du plébiscite « éminemment révolutionnaire et destructif des légitimes souverains ».

Le 30 octobre 1866, l'Autriche, ne voulant rendre directement la Vénétie à l'Italie, la cédait à la France, « sous réserve du consentement des populations dûment consultées ». Le général Leboeuf, commissaire du Gouvernement français, déclara aux habitants qu'ils pouvaient disposer d'eux-mêmes, et les invita à exprimer leurs vœux. « Les Vénitiens, leur disait-il, sont dignes de comprendre cet hommage rendu à la souveraineté populaire sur laquelle reposent les gouvernements de France et d'Italie, » Les habitants acceptèrent et la Vénétie fut rendue à l'Italie. Le 2 octobre 1870, enfin, Rome, occupée par les troupes de Victor-Emmanuel, se prononça pour

(1) Voir sur cet historique : Rouard de Card *Etudes de droit international* Les annexions et les plébiscites dans l'histoire contemporaine

sa réunion. L'unité italienne était faite, et, en apparence du moins, par la volonté des populations.

Avant d'arriver aux plébiscites qui se rapportent aux annexions faites par la France, citons encore une tentative d'application du système, demandée par Napoléon III et consentie d'abord par les contractants. Le traité de Prague du 23 août 1866 contenait l'article suivant (article 5) : « Les populations du nord du Schleswig seront réunies au Danemark si elles en manifestent la volonté par un vote librement émis. » Mais, un vote défavorable étant trop à craindre, on oublia de mettre à exécution l'article 5. Et c'est la moralité de cet historique.

Dans notre propre histoire, le système du plébiscite avait été mis en pratique lors de la réunion de la Savoie et de Nice, et le fut de nouveau pour l'annexion de l'île Saint-Barthélemy en 1877. Chose remarquable, il s'agissait dans les deux cas de pays ayant antérieurement appartenu à la France, et dans les deux cas de cession amiable.

Dès le commencement du ^{xvii}^e siècle, l'annexion de la Savoie à la France avait été prévue et presque réalisée (1), et pendant la période révolutionnaire, elle fut plusieurs fois réunie, ainsi que le comté de Nice. Les Sardes, que le traité du 24 mai 1860 réunissaient à la France, avaient donc avec elle

(1) Saint-Genis. *Histoire de Savoie*, 1869, t. II, p. 248.

d'anciens liens, fortifiés, du reste, par les situations géographiques et économiques, et pendant les années qui précédèrent la cession, il existait déjà en Savoie un parti important qui demandait le retour à la France. Les conditions étaient donc excellentes pour obtenir un vote favorable, et les contractants purent sans crainte s'en remettre aux populations. La réunion fut, en effet, votée au milieu d'un grand enthousiasme, par 130,533 « oui » contre 235 « non » et sur 135,449 inscrits. Si jamais plébiscite sembla sincère et probant, ce fut bien celui-là. Cependant il fut traité de comédie (1). On a pu, dans un article abondamment documenté (2), démontrer que de bonnes raisons existaient de le tenir en suspicion : pression des deux gouvernements, sarde et français, concours qui se rencontrera rarement en de telles occasions ; occupation préalable du territoire par les armées françaises ; vote des militaires savoisiens incorporés dans l'armée sarde et par conséquent ne disposant pas de leur pleine liberté. D'un autre côté, il faut noter les protestations de ceux-là même qui votèrent l'annexion, et affirment leur libre sincérité d'alors (3). Quoiqu'il en soit, on a pu dire justement que la cession était faite et définitivement faite, avant le vote, que ce vote n'a

(1) Note de Geffcken dans Heffter, p. 438.

(2) Grivaz, article cité.

(3) Bourgeois. *L'annexion de la Savoie à la France* (Revue de Pillet), t. III, p. 693.

jamais eu dans l'esprit des contractants la valeur d'une condition de validité du traité (1).

Le dernier plébiscite à citer est celui qui confirma la cession de l'île Saint-Barthélemy. Cette île, autrefois française, avait été donnée en 1784 à la Suède. En 1877, elle fut rendue à la France. L'article 17 du traité du 10 août 1877 mentionne la réserve expresse du consentement de la population. Le vote donna 351 « oui » et quelques abstentions.

Rappelons encore, pour être complets, l'annexion de Tahiti à la France par convention du 29 juin 1880 avec le roi Pomaré V. Il n'y eut pas de vote des populations, mais l'assentiment des chefs et notables du pays fut demandé.

On voit que le système du plébiscite, s'il n'est pas entré dans la coutume internationale comme le dit M. Pradier-Fodéré (2), a reçu des applications nombreuses et importantes. Mais cet historique peut suffire à donner une impression générale sur le système, au moins quant à sa mise en pratique, et les objections qu'on peut lui opposer se présentent d'elles-mêmes. C'est d'abord l'absence de liberté réelle dans la manifestation des volontés, par suite de la pression de l'un des gouvernements, ou de tous les deux, par l'effet de leurs promesses et au besoin de leurs

(1) Grivaz, p. 571. — Pradier-Fodéré, t. II, § 857.

(2) Pradier-Fodéré, t. II, § 837.

procédés d'intimidation (1). C'est ensuite le résultat connu d'avance des plébiscites, qui ne donnent jamais de résultat négatif, dans la pratique interne des Etats comme en droit international. Les collectivités manquent de force de réaction contre les faits accomplis. Enfin, et surtout, observation d'une psychologie encore plus nécessaire, les gouvernements, comme les particuliers, ne demandent d'avis que pour avoir une réponse favorable et lorsqu'ils sont sûrs qu'elle sera telle.

Ces objections de fait sont très sérieuses. Elles ne devraient pourtant pas nous décider à rejeter le système lui-même si nous le croyions juste en principe.

La théorie en est certes fort séduisante, au premier abord du moins. Le droit des populations de disposer d'elles-mêmes apparaît comme la conséquence logique de leur libre souveraineté, et la plus juridique protestation contre le règne de la force. D'après M. Cabouat (2), le lien de droit qui unit les membres d'une nation est la soumission commune à une même Constitution librement acceptée. Cette Constitution est la seule autorité qui puisse leur être imposée. Le traité est donc nul à leur égard, qui prétend les engager dans un autre lien non consenti, et ce traité est nul

(1) Bluntschli, *op. cit.*, n° 286.

(2) *Op. cit.*, p. 130 et suiv.

à l'égard du cédant lui-même puisque son obligation est d'exécution impossible.

Cet argument peut être dangereux. Du moment que la Constitution prévoit et règle les cessions de territoire (par exemple notre article 8), ses sujets sont obligés de reconnaître la cession régulièrement faite. En outre, il ne faut pas parler d'impossibilité d'exécution, car le cédant ne s'oblige jamais à l'égard des populations, il ne cède en droit que le territoire.

Il est des objections plus graves. Il n'est pas exact que le plébiscite soit la conséquence nécessaire du droit à la nationalité. Ce droit est respectable ; il est généralement reconnu par les traités sous la forme du droit d'option. Mais le plébiscite suppose un droit à la disposition du sol lui-même. Il suppose que l'Etat n'est pas seul souverain de l'universalité du sol national, mais que chaque individu possède et conserve un droit de souveraineté sur le sol qu'il habite. C'est cette conception qui est inadmissible, et qui est inapplicable en fait. On nous parle du libre choix de la nationalité, mais quand a-t-on reconnu à un individu le droit de choisir la nationalité de ses biens, ou du sol qu'il habite ? Si du reste ce droit à la nationalité était le véritable fondement du plébiscite, on devrait donner aux femmes le droit d'y participer. Elles ont autant de droit que les hommes à leur nationalité, et on leur reconnaît en effet ce droit puisque les traités leur accordent la faculté d'option tout comme aux hommes. Si l'on voulait

être tout à fait logique, la question se compliquerait à l'infini. Il faudrait pour les mineurs reculer le droit de vote jusqu'à leur majorité, de même que, d'après les principes on doit prolonger jusqu'à leur droit d'option.

La théorie du plébiscite peut revêtir deux formes. Les uns accordent seulement à la province cédée le droit de choisir entre le cédant et le cessionnaire, mais non de se déclarer libre ou de se réunir à une troisième puissance. Si elle refuse la cession, le cédant reprend tous ses droits.

Mais d'autres vont plus loin, et dans la pratique on est allé plus loin. Lorsqu'on invoque le droit pour les populations de choisir leur gouvernement, il faut en accepter toutes les conséquences. Il faut donner aux populations le droit de se séparer d'un Etat dont elles ne veulent plus supporter l'autorité. C'est le droit à la sécession (1). Les champions du principe des nationalités le proclamaient: Pour se réunir à leur véritable patrie, les membres dispersés d'une nation ont le droit de briser les liens qui les rattachent à un autre Etat. La formation de l'Italie fut la mise en pratique de ce principe. Nous n'avons pas à discuter ici la théorie des nationalités. Remarquons que l'invoquer dans le cas présent serait détourner la question. Lorsque l'on invoque en faveur du plébiscite le libre droit à la nationalité, il s'agit du lien légal entre

(1) Pinheiro-Ferreira soutient ce droit de sécession. (Voir Pradier-Fodéré II, p. 42).

Etat et sujet, et non de ce lien naturel indéfinissable. Puisqu'on invoque en faveur d'une collectivité le droit individuel de choisir sa nationalité, il faut permettre à cette collectivité de choisir librement comme peut le faire l'individu. Tandis que le système des nationalités oblige les populations qui forment soi-disant une même nation à se réunir en un même Etat, comme par une sorte de déterminisme. Elles n'ont pas le droit de choisir.

Une autre conséquence du droit de choisir son gouvernement est celle qu'invoquaient les députés de Bourgogne. En cas de cession, la province cédée peut, non seulement se refuser à la cession, mais se déclarer libre, se constituer en Etat indépendant (1). Ce système est le plus logique. Il admet le droit réciproque, pour la province de se séparer de l'Etat, et pour l'Etat de répudier la province. Les Etats généraux peuvent nous chasser de leur association, disaient les députés de Bourgogne. Tandis que le premier système, le plus timide, permet à une province en refusant la cession, de s'imposer à l'Etat, ce qui est contraire à la volonté des autres provinces de cet Etat, et par conséquent à cette volonté populaire qu'on prétend respecter.

Le système de la liberté absolue est plus logique, il n'est pas plus justifiable. Il permet aux populations de ne plus écouter que leur bon

(1) M. Ortolan est de cet avis. Si les provinces cédées n'usent pas de ce droit, c'est qu'elles ne sont pas assez fortes, *op. cit.* p. 69.

plaisir, c'est-à-dire leur intérêt. Il sacrifie donc tous ces liens sociaux et ancestraux qu'il a l'air de vouloir défendre. Il oublie que le véritable lien social est la solidarité qui oblige chacun à subir les conséquences des actes de tous. Il oublie que le droit de vote, fondement du droit public et des plébiscites, comporte l'obligation pour les minorités d'accepter la volonté des majorités.

D'autres auteurs, tout en admettant le principe du plébiscite, lui apportent des atténuations. M. Pradier-Fodéré reconnaît qu'en cas de conquête « il n'y a pas à consulter les populations cédées sur l'opportunité et la réalisation de la cession (1). » Ce serait en effet les mettre dans une cruelle alternative, ou renoncer à leur patrie, ou provoquer la continuation de la guerre et peut-être la destruction complète de cette patrie.

Mais ce n'est pas seulement en cas de conquête que la conscience des populations peut se trouver soumise à une difficile épreuve. Une cession amiable peut avoir un intérêt vital pour l'Etat qui la consent. M. Grivaz fait remarquer à propos de la Savoie, dont Napoléon exigeait la cession, que les Savoyards n'auraient pas eu le droit, en s'y refusant, d'entraver le développement de leur patrie piémontaise (2).

« Tout traité pacifique de cession volontaire d'une partie d'un territoire doit être considérée

(1) T. II, p. 425.

(2) Article cité, p. 583.

comme valable s'il est conclu en conformité des vœux exprès ou tacites des habitants du territoire cédé.» Ainsi s'exprime M. Pasquale Fiore (1). « Mais, ajoute-t-il un peu plus loin, le consentement des populations ne peut pas être considéré comme nécessaire pour la validité du traité. Toutefois la prise effective de possession du territoire cédé ne pourra pas s'effectuer sans l'assentiment tacite ou exprès des habitants. Par conséquent la résistance permanente de ceux-ci, et la lutte qui en serait la conséquence pourraient légitimer, selon les circonstances, l'intervention collective. »

Cette fois c'est un droit à l'insurrection que M. Fiore semble reconnaître aux habitants, droit sanctionné par l'intervention des tiers. Il serait encore préférable de recourir au plébiscite. Si l'on adoptait ce système, il est actuellement une population qui pourrait invoquer les meilleures raisons en faveur de son indépendance. Nous voulons parler des Philippins. Voici un peuple qui avait en fait secoué l'autorité de ses maîtres les Espagnols. On pourrait donc déjà discuter la valeur de la cession d'une souveraineté aussi peu efficace. Et alors quel fondement trouver aux prétentions de souveraineté des Américains, sur ce peuple qui n'accepte pas plus le joug du cessionnaire que celui du cédant ? Si jamais le droit de disposer de soi-même devait être appliqué,

(1) *Op. cit.*, t. II, p. 439.

c'était bien en ce cas. Et cependant en droit, sinon en équité, la cause des Américains est juste. En leur cédant une souveraineté menacée, l'Espagne leur a cédé le droit de réprimer l'insurrection.

Pour conclure, nous admettrons que le plébiscite puisse avoir une utilité de fait, comme instrument de politique intérieure, et procédé de renseignement sur l'état d'esprit des populations (1). Mais, comme condition juridique des cessions internationales, le plébiscite est injustifiable en droit, et en pratique irréalisable dans des conditions satisfaisantes. La seule conséquence que puisse produire le principe de la souveraineté populaire, en même temps que le respect et la protection dus au territoire, c'est la nécessité d'un vote spécial de la nation entière pour en opérer le démembrement. Cette garantie serait légitime, mais c'est affaire de droit interne et constitutionnel, non de droit des gens (2).

(1) Grivaz — Art. cit., p. 586.

(2) Voir Chrétien. — *Op. cit.*, p. 144.

CHAPITRE II

Formes que peut revêtir le Contrat de cession

§ I. — CESSIONS FORCÉES

Bien qu'aucune cession ne puisse s'opérer sans le consentement du cédant, on peut distinguer des cessions amiables et des cessions forcées. Les premières, résultant des relations pacifiques des nations, sont des contrats comme en passent les simples particuliers. Les autres sont spéciales au droit international. Elles ont pour raisons la guerre, la défaite et la conquête. Elles ne peuvent rentrer dans aucune des catégories de cessions du droit privé. Ce ne sont pas des cessions à titre onéreux, puisque le cessionnaire ne donne rien en échange. Ce ne sont pas des libéralités puisqu'elles sont forcées. Et leur caractère n'est pas gratuit, car le cessionnaire, pour arriver à cette acquisition, a dû se livrer à des efforts, à des dépenses considérables. Quelle est donc la nature juridique de ces cessions, comment se justifient-elles en droit ?

Il faut chercher à ces cessions une autre cause que le consentement du vaincu. Ce consentement est nécessaire pour que l'obligation juridique

puisse exister, et la simple conquête, l'occupation victorieuse ne suffit pas à opérer la cession. Mais en réalité, il n'y a pas deux volontés égales et concordantes, il y a une volonté plus forte qui s'impose à la plus faible. La cause de la cession n'est pas, comme dans les cessions à titre gratuit ordinaires, l'intention chez le cédant de faire acquérir au cessionnaire. Elle est au contraire dans l'intention du cessionnaire, dans sa volonté d'acquérir. En réalité le cessionnaire a déjà un droit avant toute cession, avant le consentement du vaincu, il a le droit de réclamer ce qu'il désire, il a le droit de peser sur la volonté de ce vaincu, il a le droit du plus fort, le droit de conquête.

Plusieurs théories ont tenté de légitimer la conquête. C'est d'abord le système du droit de conquête proprement dit. Il invoque la nécessité de la guerre, conséquence inéluctable de l'antagonisme des nations. Les nations ont en effet le droit à l'existence, et à la meilleure existence, au développement de leur individualité, à l'accroissement de leurs forces aux dépens des autres. C'est le droit naturel du plus fort vis-à-vis du plus faible (1). C'est la concurrence vitale de Darwin appliquée aux nations. On a répondu sans peine à cette théorie que le rapprochement des mots droit et conquête était un non-sens (2). Ils sont contradictoires, on ne peut prétendre expliquer

(1) De Holtzendorf: *Erroberung und Eroberungsrecht*.

(2) Montesquieu: *Lettres persannes*, XCVI.

l'un par l'autre. Quant à l'argument par analogie tiré du système de la lutte pour la vie, outre qu'il est sans valeur juridique, on lui opposerait facilement le principe de la solidarité, condition essentielle du progrès biologique comme du progrès social.

Le système du droit de défense est un dérivé perfectionné du précédent. Chaque Etat ayant droit à sa conservation personnelle, la conquête est légitime pour lui dans deux cas : 1° Comme mesure préventive à l'égard d'une nation qui s'agrandit démesurément et devient trop menaçante (1). Dans ce système rentrent ceux de l'équilibre européen, et des frontières naturelles.

2° Comme mesure répressive à la suite d'une attaque injuste. Ce fut l'argument préféré des Allemands en faveur de l'annexion de l'Alsace-Lorraine. « L'Allemagne, dit M. Geffcken (2), n'a jamais basé la revendication de l'Alsace-Lorraine sur le désir de ses habitants, mais uniquement sur les exigences impérieuses de sa propre défense contre des agressions brutales. » La conquête, à ce point de vue, se présenterait sous ce triple aspect : Dommages-intérêts en réparation du préjudice causé ; confiscation en punition de l'attaque injuste ; cautionnement en garantie contre les attaques futures.

On objecte facilement : Que les dommages-intérêts doivent être pécuniaires et non territoriaux ;

(1) Montesquieu : *l'Esprit des lois*, liv. X, ch. II.

(2) Dans Heffter, p. 439.

que les mesures répressives supposent un droit de punir qui ne peut exister entre nations; que les mesures préventives consistant en servitudes militaires, démantèlement de places fortes, etc., sont suffisamment efficaces et beaucoup plus justes.

Enfin, nous retrouvons encore le système des nationalités, le droit d'annexion des peuples de même langue, etc. Il est très vieux. Nos rois l'invoquèrent maintes fois. Grâce à son élasticité, il servira encore aux politiciens sinon aux juristes.

Ce système, et le précédent, ne tentent de justifier que des cas particuliers. Nombre de cessions restent en dehors des circonstances qu'ils prévoient. Seraient-ils à l'abri de tout reproche, qu'ils resteraient insuffisants. Il vaut mieux renoncer à chercher un fondement juridique à la conquête, et la tenir uniquement pour ce qu'elle est, pour un cas de force majeure. La force prime le droit mais n'est pas un droit, c'est un fait. La cession consentie par le vaincu est comme ces liquidations désastreuses que les circonstances imposent aux particuliers. Elle n'a pas de cause juridique spéciale (1-2).

(1) Certains auteurs considèrent la conquête comme légitime lorsqu'elle est motivée par une nécessité évidente. (Bluntschli, § 289, Klüber, § 255). Qui donc sera juge de cette nécessité, le vainqueur évidemment. On a du reste peine à concevoir un cas où une pareille nécessité s'imposerait à tous les yeux.

(2) On a posé la question théorique que voici : Lorsque le territoire d'un Etat ne suffit plus à sa population, cet Etat a-t-il le droit de s'emparer d'un territoire appartenant à un autre Etat, mais inhabité? C'est la question : celui qui meurt de faim peut-il voler? Pour M. Selosse, la conquête serait illégitime, même dans une semblable hypothèse. (*Op. cit.*, p. 85).

Nous ne pensons donc pas que l'occupation effective d'un territoire par le vainqueur lui donne un droit à réclamer ce territoire plutôt qu'un autre. L'occupation armée ne crée aucun titre d'acquisition. Ce n'est pas parce qu'il s'est en fait emparé du territoire que le vainqueur peut en exiger la cession, mais seulement parce qu'il est le plus fort. Il a tout autant de droit à demander une partie du territoire qu'il n'a pas conquise, que celle où il est installé : il peut choisir ses conditions. La question s'est posée récemment au sujet des Philippines. Le traité de paix hispano-américain cède ces îles aux Etats-Unis, et cependant elles n'ont pas été conquises en fait. On en a conclu que les Américains ne pouvaient invoquer le droit de conquête pour les réclamer (3), puisqu'il n'y avait pas eu conquête effectuée. Nous ne comprenons pas cette distinction. Les Espagnols n'ont pas cédé leurs colonies parce qu'elles avaient été ou non occupées, mais parce qu'ils étaient incapables de résister aux prétentions des Américains. Aussi n'appelons-nous pas « conquêtes » les cessions consenties pour cause de guerre, mais « cessions forcées ».

Il peut se produire des cas de cessions forcées ayant une autre cause que la guerre. En droit privé le juge a parfois le pouvoir de transférer la propriété. Il peut de même arriver en droit inter-

(3) Revue de Pillet. — *Chronique des faits internationaux*, année 1899, p. 603 et suivants.

national que la souveraineté soit transmise par l'effet d'une sentence. Le cas est forcément peu fréquent, faute de juge. Cependant on voit des Etats mi-souverains ou confédérés, s'astreindre à subir le jugement des Etats dont ils dépendent ou du pouvoir fédéral. Ainsi les membres de la Confédération germanique de 1815 devaient porter leurs différends devant la Diète. Enfin, ce qui est moins rare, deux Etats peuvent soumettre une question litigieuse à un arbitre.

Si la question litigieuse porte sur l'attribution de la souveraineté, la sentence n'emporte pas cession, elle est seulement déclarative de droit (par exemple dans la question des contestés de la Guyane). Mais on peut imaginer une véritable cession opérée par le juge, dans le cas de partage de territoire ou de règlement de limites. (Ce sont les actions du droit romain *communi dividundo et finium regundorum*).

Cependant, dans ces occasions même, le juge aurait rarement le pouvoir de transférer. Les sentences d'arbitre n'ont pas d'habitude par elles-mêmes de force exécutoire. Les Etats répugnent à abdiquer entièrement leur indépendance. Ils demandent à un arbitre de leur indiquer une solution convenable, mais cette solution ne devient obligatoire pour eux que par leur acceptation. Le droit naît de la ratification de la sentence et non de la sentence même, il est encore contractuel et volontaire. Remarquons du reste qu'il

faût toujours un contrat à l'origine pour le choix et l'acceptation du juge.

On pourrait se demander si l'existence d'une souveraineté indivise sur un territoire ne ferait pas naître la possibilité d'une cession forcée, par application de la règle : nul n'est tenu de rester dans l'indivision. Cette règle est inapplicable en droit international parce que l'indivision n'y peut naître que par un contrat, et par conséquent est soumise aux conditions de ce contrat. Au temps des Carolingiens il n'en était pas de même. La couronne se divisait comme un héritage, et pouvait rester indivise jusqu'au partage.

§ II. — CESSIONS A TITRE ONÉREUX

Les cessions amiables prennent les formes des contrats du droit privé. Du temps où les souverains agissaient à l'égard de leurs territoires en véritables propriétaires, ils usaient indistinctement de tous les modes de disposition de la propriété privée. La confusion était si complète qu'il n'y avait même pas de forme spéciale pour l'acte, et que les cessions s'opéraient souvent par devant notaires (1).

Les cessions à titre onéreux étaient fréquentes. Elles se faisaient souvent par ventes. Citons-en quelques exemples : Le roi Philippe I^{er} acheta pour 60,000 écus d'or le comté de Berry au comte

(1) Selosse, p. 91.

Herpin qui s'en allait pour la Terre Sainte. Louis IX acheta le comté de Mâcon à Jean de Brenne. En 1349 Philippe de Valois achetait au roi Georges de Majorque la seigneurie de Montpellier.

Quelquefois la cession s'opérait par constitution de rentes foncières, mode de prêt fort usité dans ce temps-là. Mais on vit surtout donner les territoires en nantissement, ou les hypothéquer. Robert de Normandie, voulant entreprendre la première croisade, hypothèque son duché à son frère Guillaume. Les Vénitiens, banquiers du monde, profitèrent souvent de contrats de ce genre. Les Empereurs Charles IV, Frédéric III, Maximilien et Charles V, leur hypothéquèrent la Marche Trévisane, le Trioul, la Croatie, Vicence. Au ^{xvii}^e siècle les Vénitiens prêtent 4 millions au duc de Mantoue avec hypothèque sur sa ville et occupation par une garnison. Charles le Téméraire avait prêté à l'Empereur Frédéric III contre le nantissement hypothécaire de l'Alsace et d'une partie de la Forêt Noire.

On trouve même des cas beaucoup plus récents. En 1713 Stettin et la Pomeranie suédoise sont donnés en gage à la Prusse. En 1768, c'est l'île de Corse qui est engagée à la France. En 1803 la Suède remet au duc de Mecklembourg la seigneurie de Weimar.

La pratique contemporaine a renoncé à ces modes de crédit et à ces nantissements, comme contraires à la dignité des nations et à la destination

des territoires. Le territoire faisant partie de la richesse nationale, est bien un gage des créanciers de la nation, mais seulement par les richesses qu'il peut produire et non par lui-même. On n'a jamais admis qu'il fut saisissable. Il fait partie de la personne du créancier, non de sa fortune. Le saisir pour cause de dettes, ce serait appliquer aux nations le système de la prison pour dettes. Plus encore, ce serait de l'usure à la Shylock.

De nos jours on voit encore insérer dans les traités de paix des clauses permettant à l'Etat vainqueur et créancier d'occuper certains territoires du vaincu jusqu'à paiement des indemnités de guerre, ou exécution de toute autre obligation. Il ne faut pas voir en ces clauses une véritable dation en gage. Elles n'auraient jamais pour conséquence un transfert de la souveraineté, elles ne renferment aucune possibilité de cession. L'occupant laisse même au vaincu l'exercice d'une souveraineté qu'il n'a pas perdue et ne doit pas perdre ; il lui laisse l'administration des territoires occupés. Ce n'est donc qu'un moyen de contrainte, ne donnant aucun droit de sûreté réelle.

Mais si les Etats n'engagent plus leurs territoires ils n'ont pas renoncé à la pratique de la vente. Les Etats-Unis en profitèrent plusieurs fois pour s'aggrandir. Par le traité du 30 avril 1803, ils acquirent les immenses territoires de la Louisiane, cédés par la France contre une somme de 15 millions de dollars. Plus tard ils achetèrent

les Antilles danoises Saint-Thomas et Saint Jean. Enfin la Russie leur vendit ses possessions du nord de l'Amérique pour 1.200.000 dollars (traité de Washington du 30 mars 1866).

En 1850, le Danemark avait cédé à la Grande-Bretagne la côte de Guinée contre 10.000 livres. Par la convention de Gastein, du 5 août 1865, l'Autriche vendit à la Prusse le Lauenbourg contre une somme de 2.500 rixdales danois. Enfin tout récemment l'Espagne vendait à l'Allemagne les îles Carolines et Mariannes contre 25 millions de pesetas.

La cession à titre onéreux peut revêtir la forme d'un échange. La plupart des conventions de rectification de frontières provoquent de ces cessions réciproques, qui naturellement ne portent pas sur des étendues considérables de territoire. Citons le traité du 23 octobre 1829 conclu entre la France et la Prusse en exécution des traités de 1815, et qui s'applique à quelques communes voisines de Sarrebruck, et la convention du 8 décembre 1842 entre la France et la Suisse, relative à la vallée des Dappes. En dehors du cas de délimitation, des échanges ont été consentis par les traités de Nimègue et de Vienne (1). Un exemple récent est la cession d'Heligoland faite en 1890 par l'Angle-

(1) Un traité d'échanges territoriaux fut conclu à Florence entre l'Autriche et la Sardaigne, au sujet des duchés italiens sujets à reversion en vertu du traité de Vienne (traité du 28 novembre 1844. — De Martens, année 1853 1857, p. 3).

terre à l'Allemagne en échange de territoires africains.

Comment justifier aujourd'hui ces cessions intéressées de territoires, comment surtout admettre la vente ? l'abandon contre une somme d'argent, ainsi qu'on fait pour une marchandise, d'une partie de la nation ! Le sentiment de la dignité de l'Etat, du respect du aux populations et au territoire, est révolté par la vente au moins autant que par la mise en gage. Pourquoi ce procédé subsiste-t-il, alors que l'autre est abandonné ? Au fond ils se valent. La vente ne se comprend que pour ces territoires que nous avons considérés comme des biens de la nation et non comme des parties d'elle-même. La Louisiane par exemple, à peine explorée, ne pouvait être regardée comme une partie de la France, tandis que la nature des choses la destinait à être incorporée aux Etats-Unis. La vente en fut donc légitime. Mais appliquée à des populations nombreuses, civilisées, unies depuis longtemps à la nation, la vente serait contraire à tous les principes comme à tous les sentiments.

Il faut se garder de prendre pour des ventes les cessions où une somme d'argent est donnée par le cessionnaire pour indemniser le cédant de certaines pertes pécuniaires, en compensation de travaux publics effectués par lui, ou de la dépossession de certains biens privés.

Ainsi la cession de l'île de Saint-Barthélemy à la France n'eût pas le caractère de vente qui lui

est parfois attribué. Il est vrai que la France dut payer à la Suède deux sommes, l'une de 80.000 francs et l'autre de 320.000, mais le traité de cession spécifie bien (art. 5) que la première somme représente la valeur des propriétés domaniales dont il était juste que la Suède fut indemnisée, et la seconde somme était destinée au rapatriement et au pensionnement des anciens fonctionnaires.

La cession des Philippines par l'Espagne ne fut pas non plus une vente, bien que les Etats-Unis aient versé une somme de 20,000,000 de dollars (1).

§ III. — CESSIONS A TITRE GRATUIT

Les cessions à titre gratuit étaient dans l'ancien droit plus fréquentes encore que les cessions onéreuses. Le roi faisait des libéralités avec le domaine national. Mais en revanche il en recevait également et les dons faits au roi profitaient à la nation.

Ces dons furent assez nombreux. Philippe I^{er} reçut de cette façon le comté de Gastinois, le comté d'Alençon, le Perche. Louis le Gros reçut du comte d'Anjou le pays de Vexin le Normand. En 1343, le Dauphiné et le comté de Vienne sont donnés à Philippe, fils de Philippe le Valois. En 1376, Charles V acquit par donation les lieux de

(1) *Revue de Pillet*, 1899, p. 610

La Ferté, Alez, Gorne-sur-Marne. Louis XI acquit de même le comté du Maine.

Ces donations entre souverains ne sont évidemment plus possibles, pour les souverains constitutionnels du moins. Pour les monarques absolus, elles le seraient encore en théorie, puisqu'aucun pouvoir ne pourrait s'y opposer. Mais le contact des idées nouvelles les rend peu probables, même dans les pays d'absolutisme. A plus forte raison ne peut-il plus être question d'un mode d'aliénation qui causa autrefois de nombreux démembrements : la constitution de dot. Les rois, en bons pères de famille, dotaient leurs filles, et pour cela puisaient dans le domaine national, puisqu'il était pour eux un véritable patrimoine. Ainsi Charles le Chauve, faisant épouser sa fille Judith à Baudoin, leur donne en dot le comte de Flandre.

Nous avons déjà cité d'autres exemples : Philippe le Bel donna la Bretagne à sa fille Isabelle qui épousait le roi d'Angleterre. Louis XI donnait à son fils Charles, fiancé à la fille de l'Empereur Maximilien, l'Artois, la Bourgogne et l'Auxerrois, dot vraiment royale. Le principe de l'inaliénabilité vint entraver ces libéralités. Conformément à l'Edit de Moulins, on ne reconnaît plus que l'apanage ; et l'apanage ne fait pas passer les provinces données sous une autre souveraineté. Le roi confère un titre, avec le domaine y adhérent, mais reste suzerain. Ce n'est donc plus comme la constitution de dot une cause de démembrement.

Nous avons dit que les donations n'étaient plus possibles, et pourtant les cessions à titre gratuit n'ont pas disparu de la coutume internationale. La cession de la Savoie et du comté de Nice en est le principal exemple. Peu après, on vit l'Angleterre abandonner à la Grèce les îles Ioniennes par le traité du 29 mars 1864. Le 10 août 1877, la France profitait encore d'une cession de ce genre et acquérait l'île de St-Barthélemy.

De telles cessions cherchent en général leur légitimation dans le principe des nationalités. C'est le retour à la vraie patrie de provinces ayant conservé avec elle ces liens moraux dont on fait l'essence même de la nationalité. Ainsi l'Angleterre cèda les îles Ioniennes pour aider à la reconstitution de la nation grecque.

De même, lorsque l'Italie prétendit s'unifier au nom du même principe, elle devait rendre des provinces dont la possession en était une violation, et dont les habitants demandaient le retour à la France. Telles sont du moins les raisons apparentes de ces cessions, sous lesquelles se dissimulent les véritables raisons politiques et utilitaires. Que la cession soit juste et conforme aux vœux des habitants, peu importerait aux gouvernements possesseurs, si des considérations pratiques ne les poussaient à mettre d'accord la justice et leurs intérêts. On se doute bien que si Victor Emmanuel avait pu garder Nice et la Savoie, il n'eut jamais pensé à nous les rendre. Les Italiens d'aujourd'hui considèrent qu'ils ont

été injustement dépouillés ; ils nous reprendraient volontiers, fut-ce par la force, ce qu'ils ont gracieusement rendu.

Mais nous n'avons pas à scruter les intentions. Il faut approuver ces cessions, lorsqu'elles confirment des biens moraux et matériels existant déjà, lorsqu'elles ne soulèvent pas les protestations des habitants. Sinon le caractère intéressé qu'elles ont toujours au fond deviendrait prédominant, et elles se distingueraient à peine d'une vente.

CONCLUSIONS

de la Première Partie.

Nous venons d'étudier les conditions de validité des traités de cession. Etude vaine, dira-t-on, garanties illusoires ! Qui sera juge de la validité, qui déliera de leurs obligations les contractants ? Celui qui soutiendra la nullité de ses engagements pourra bien refuser de les exécuter, mais ce refus sera *casus belli* aux yeux de l'autre, et la force seule pourra trancher le différend.

Il ne faut pas pousser à outrance ce raisonnement. Lorsqu'un principe juridique est vigoureusement affirmé, il finit généralement par entrer dans la coutume internationale, et la collectivité des Etats veille à son observation. Puis, s'il n'est pas de tribunal suprême, la pratique de l'arbitrage se répand, et pourra fixer une jurisprudence d'une autorité non négligeable.

La nullité d'une cession pourrait en outre recevoir une sanction effective.

En droit la cession nulle n'a pas transféré la souveraineté, et quand même le cessionnaire aurait pris possession du territoire, le cédant resterait toujours seul souverain. Le cédant peut donc toujours consentir une seconde cession qui, régulière cette fois, transférerait la souveraineté au nouveau cessionnaire. On pourrait nous objecter que le défaut de validité d'un contrat se traduit généralement en droit privé par une simple annulabilité, et que jusqu'à l'annulation le contrat produit tous ses effets. Mais en l'absence d'autorité capable de prononcer l'annulation, nous croyons qu'il faut renoncer à la distinction du droit privé, et déclarer que toutes les conditions de validité ont même valeur, que l'absence de l'une d'elles suffit à empêcher le traité de produire ses effets, dès que les intéressés l'invoquent.

La question de la validité d'un traité peut présenter un autre intérêt. Les traités de cession produisent nombre d'effets à l'égard des particuliers, peuvent être invoqués par eux ou contre eux. Un particulier pourrait-il donc arguer devant un tribunal de la nullité d'une cession ?

Le traité conclu et promulgué par les autorités régulières de l'Etat a pour les sujets et pour les tribunaux de cet Etat force de loi. Si même ce traité est entaché d'un vice flagrant, les tribunaux doivent l'appliquer et les particuliers s'y soumettre. Dans la plupart des pays les tribunaux ne sont pas juges de la constitutionnalité

des lois. Mais aux Etats-Unis les tribunaux auraient le droit de ne pas reconnaître une cession qu'ils jugeraient nulle, puisqu'ils peuvent apprécier la force obligatoire des lois de leur pays.

DEUXIÈME PARTIE

Effets de la cession.

CHAPITRE PREMIER

Effets de droit public.

SECTION I^{re}

Acquisition de la Souveraineté.

Le premier et principal effet d'une cession de territoire est un changement de souveraineté. La cession est pour l'Etat cédant une renonciation, une abdication en faveur d'un successeur déterminé, plutôt qu'un transfert de la souveraineté (1). L'engagement pris par le cédant est donc négatif : C'est l'engagement de ne plus prétendre au droit de souveraineté, et de laisser exercer cette souveraineté par le cessionnaire. La souveraineté est

(1) Funck-Brentano et Lœrel, p. 333.

un rapport intime entre le gouvernement qui l'exerce, le territoire et les populations. Un Etat peut rompre ce lien à son propre égard, il ne peut le faire renaître par sa seule volonté, au profit d'un autre.

« La soumission des habitants au gouvernement de l'Etat vaincu résultait de leurs mœurs, de leurs traditions, de leur développement intellectuel et moral, de la constitution de l'Etat auquel ils appartenaient. Cet état ne peut transférer au vainqueur les droits qui en résultaient pour lui, car les mœurs, les traditions et les sentiments de ses anciens sujets échappent entièrement à sa puissance. Il ne peut céder non plus le droit qu'il retirait du respect de sa frontière par les Etats étrangers, et il ne peut par suite, à moins de signer un traité d'alliance ou de garantie, s'engager à faire respecter par ces Etats la frontière nouvelle que la cession de territoire donne au vainqueur. Ainsi la cession consentie par le traité de paix ne donne de droits au vainqueur qu'à l'égard de l'Etat vaincu, la conquête reste un fait pour les populations conquises et les Etats étrangers. » (1)

Il n'en est pas ainsi en cas de conquête seulement, mais pour toutes les cessions. L'Etat cédant n'est jamais tenu à aucune garantie, ni contre les populations cédées, ni contre les puissances tierces. La seule garantie qu'il doive, c'est l'existence de sa propre souveraineté au moment de la

(1) Funck-Brentano et Sorel, p. 334.

cession, et, s'il a cédé la chose d'autrui, il est tenu à des dommages-intérêts.

Par la cession, l'Etat cédant autorise le cessionnaire à se prétendre souverain du territoire cédé. Le cessionnaire devient souverain, en droit, dès le jour de la cession, par l'*animus domini*, par sa légitime prétention à la souveraineté sur un territoire qu'aucun autre n'aurait le droit de réclamer. Par la cession, l'Etat cédant s'engage à délivrer le territoire cédé au cessionnaire, c'est-à-dire à y cesser d'exercer sa souveraineté, pour permettre cet exercice au cessionnaire. Celui-ci a donc, du jour de la délivrance, le droit d'exercer les attributs d'une souveraineté qu'il possède nominalement depuis la cession. Telle est la situation à l'égard du territoire cédé. Si en fait, les populations n'ont pas ces liens et ces sentiments qui rendent une cession légitime, cela n'est pas suffisant pour empêcher le cessionnaire de prétendre à la souveraineté et de l'exercer. Nous n'avons pas reconnu aux populations le droit à l'insurrection. Les populations cédées ne sont qu'une collection d'individus. Ce n'est pas une collectivité ayant son existence propre, sa personnalité. L'Etat cédant n'a pu les engager envers le cessionnaire, parce que l'Etat engage la collectivité, et non les individus. Mais, étant des individus, ils ne peuvent opposer une prétention collective à la souveraineté du cessionnaire, ils n'ont que le droit individuel d'échapper à cette souveraineté en la fuyant.

A l'égard des Etats tiers, la cession est sans

effet. C'est le principe général du droit. Mais les Etats ont l'habitude de reconnaître réciproquement leur existence ; tout Etat nouveau a besoin, dans ses rapports avec les autres, d'une reconnaissance formelle ou tacite. Tout Etat qui subit une modification importante dans son gouvernement ou dans son territoire, a intérêt à faire reconnaître cette modification par les autres Etats. Un changement de souveraineté est un fait assez intéressant dans la vie internationale pour que les tiers doivent en être avertis. Or, on ne peut exiger d'eux qu'ils reconnaissent la souveraineté d'un Etat avec tous ses conséquences, sur un territoire où l'ancien souverain exerce encore en fait tous ses droits. La reconnaissance de la cession, surtout lorsque cette cession est le résultat d'une conquête, doit être soumise aux mêmes conditions que celles des Etats nouveaux, pour offrir quelque garantie. Ce n'est pas seulement l'occupation effective qui est nécessaire, mais une possession paisible. « La reconnaissance ne peut intervenir régulièrement tant qu'un droit légitime et stable ne s'est pas établi entre le nouveau gouvernement et les populations annexées (1). » MM. Funck-Brentano et Sorel sont encore plus exigeants (2) : « La souveraineté de fait devient une souveraineté de droit à l'égard des Etats étrangers lorsque ces Etats jugent que cette souverai-

(1) Cabouat, III^e partie, *Effets à l'égard des Etats tiers*.

(2) p. 344.

neté est suffisamment établie, que la frontière est respectée, que l'ordre est maintenu à l'intérieur du territoire conquis, et que la réunion de ce territoire à l'Etat conquérant ne paraît présenter aucun danger pour la sécurité des autres Etats. » Cette dernière condition est excessive ; un droit peut exister, même à l'égard des tiers, encore que son exercice menace leurs intérêts. Mais c'est surtout à l'égard des tiers que la souveraineté est chose de fait plus que de droit, et ces tiers peuvent exiger l'exécution effective d'un traité de cession pour en reconnaître les effets.

En résumé, la cession produit un effet immédiat entre les deux contractants et l'objet même du contrat. Pour les tiers c'est *res inter alios acta*, ce n'est qu'un fait.

Mais il faut déterminer le moment précis où le traité atteint son point de perfection, et où ses effets commencent, c'est-à-dire la date précise du changement de souveraineté.

Les effets d'un traité datent du jour où les ratifications nécessaires sont échangées. Jusqu'à ce moment, le traité n'a que la valeur d'une pollicitation, il n'a pas de force exécutoire. L'échange des ratifications joue donc le rôle de condition suspensive. Lorsqu'il intervient, il n'a pas d'effet rétroactif, et ne reporte pas les effets du traité au jour de la signature par les plénipotentiaires (1).

(1) En ce sens : F. de Martens, § 107. — Carnazza-Amari : *Traité de droit international public*, t. II, sect. IV, ch. II, § 5. — Fiore : *Droit international codifié*, art. 686. — Chrétien, p. 322. — En sens contraire : Heffler,

S'il n'y a pas nécessité de ratification, c'est-à-dire si le traité a été conclu et signé entre les personnes mêmes ayant pouvoir de traiter, ce traité est parfait et ses effets datent de sa signature.

Dans la pratique, les traités fixent souvent le point de départ de leurs effets (1).

Si le traité définitif est précédé de préliminaires, ces préliminaires, lorsqu'ils ont été ratifiés, ont toute la valeur d'un traité. La cession qu'ils renferment date du jour de leur ratification, sans attendre le traité confirmatif qui les suit. Ainsi L'Alsace-Lorraine a cessé d'être française le 2 mars 1871, jour de la ratification des préliminaires de paix (2). Cette date a été adoptée par les autorités allemandes comme jour du changement de souveraineté, et le gouvernement français y accéda (3).

§ 87. — Calvo, § 1636. — Rivier, Handbuch des Volkerrechts, § 49. — Selosse, p. 317. — Dalloz, alph. supplément : *Traité international*, n° 41. — Pour Pradier-Fodéré, t. II, p. 792, le traité serait obligatoire depuis la signature, mais ses effets ne dateraient que de la ratification. — Un jugement du tribunal de Papeete (Tahiti) a décidé que si l'annexion au territoire français n'a qu'un caractère provisoire jusqu'à la ratification des Chambres, les mesures ordonnées par le Gouvernement pendant l'intervalle n'en sont pas moins impératives et obligatoires. (Calvo, t. VI, supplément général, p. 36).

(1) Ortolan cite un traité qui admet notre système du transfert immédiat de la souveraineté par le seul effet de la convention. Le traité d'échange du Holstein contre les comtés d'Oldenbourg et de Demeuharst entre la Russie et le Danemark contient l'article suivant : « Vu qu'en conséquence de ce traité et par l'acte de cession expédié sous la date d'aujourd'hui nous avons déjà cédé et transporté en pleine propriété notre part du duché de Holstein... » (Ortolan. *Op. cit.*, p. 75).

(2) Cabouat, p. 468. Lœning dans la *Revue de Droit international*, 1873, p. 123.

(3) *Journal Officiel* du 12 juillet 1875, p. 5226.

Cette solution est discutée. M. Robinet de Cléry (1) pense que le changement ne se produisit que par le traité de Francfort, c'est-à-dire au 20 mai 1871. Il invoque à l'appui de son opinion la convention additionnelle au traité de Francfort, du 11 décembre 1871. L'article 3 décide que la compétence des tribunaux français a cessé à cette date du 20 mai. L'argument n'est pas probant car, nous l'avons dit, chaque traité peut choisir le point de départ de ses différents effets. Et cette même convention fixe la date du 2 mars pour les effets relatifs aux brevets d'invention.

La jurisprudence, il est vrai, n'a pas admis la date du 2 mars (2). Mais certains arrêts semblent même reculer le point de départ des effets du traité jusqu'à la promulgation qui en fut faite en France. Cette décision est inadmissible. Un traité doit produire ses effets le même jour à l'égard des deux parties. Il n'est pas possible non plus que l'une d'elles ait la faculté de retarder ces effets aussi longtemps qu'il lui plairait (3). Du reste, nous l'avons dit, la promulgation d'un traité n'est pas nécessaire à sa force obligatoire entre les Etats.

(1) *Revue critique*, 1876, p. 43.

(2) *Cass. crim.*, 22 août 1871. *Dal.* 71, 4, 480 et 365.

(3) Le traité de cession du Congo à la Belgique contient une clause inusitée : « La date à laquelle la Belgique assumera l'exercice de son droit de souveraineté sur les territoires visés sera déterminée par arrêté royal » article 4 du traité, *Recueil de Martens*, année 1896, p. 693. Nous pensons que cette clause laissait au choix de la Belgique le point de départ de l'exercice du droit de souveraineté, non la naissance du droit lui-même. L'Etat du Congo n'existait plus du jour de la cession.

Après avoir fixé le point de départ des effets du traité, il faut en déterminer la durée. La plupart des traités spécifient que la cession est faite à *perpétuité*. « Les traités de cession dit M. Pradier-Fodéré (1), sont des conventions *transitoires* qui s'accomplissent instantanément au lieu d'obliger à des prestations successives. Elles sont dites perpétuelles en ce sens qu'elles subsistent indépendamment des changements dans la souveraineté ou le gouvernement de l'Etat contractant. Mais, ajoute-t-il, on ne saurait prétendre qu'ils lient pour toujours les Etats qui les ont contractés. Ce serait consacrer la fausse et matérialiste doctrine de la légitimité des faits accomplis. Lors donc que sous la contrainte de la défaite une nation a conclu un traité stipulant une cession de territoire, et l'a exécuté, quoique la portion cédée ait passé dans les mains de l'autre partie contractante, quoique le contrat ait été exécuté et parachevé par le fait même de la cession, ce traité ne peut pas néanmoins être regardé comme absolument irrévocable.... Il serait absurde de soutenir que la génération présente ait le droit de lier les générations futures, et de les obliger à exécuter des conventions humiliantes, onéreuses et iniques, lorsqu'elles pourraient s'y soustraire... Le droit ne naît que du consentement et ne dure qu'autant que le consentement persiste. »

Cette théorie n'est pas nouvelle. Juvenal des

(1) T. II, p. 509. Voir Vattel, t. II, p. 438.

Ursins, parlant du traité de Madrid, disait : « Et supposé que le roi et les sujets le consentissent, si ne serait que personnel et au préjudice seulement de ceux qui l'auraient consenti ; ne il ne passe ou peut passer aux successeurs. » (1) Elle est encore soutenue par M. Pinheiro-Ferreira qui l'expose ainsi : « Ce que les trépassés ont contracté entre eux ne saurait obliger les vivants, qu'autant que cela peut être compatible avec les intérêts des uns et des autres, et il serait de la dernière absurdité de prétendre que la génération actuelle d'un pays doit faire le sacrifice de ses intérêts à la génération actuelle d'un autre, parce que les gouvernements de jadis, non contents de commander à leurs contemporains, se sont follement imaginés que même après leur trépas ils continueraient de commander à toutes les générations dans l'avenir. » (2)

Cette théorie est destructive de tout droit contractuel, de toute stabilité des relations internationales, et de la personnalité même de l'Etat, qui varierait avec chaque génération. Pour le cas de conquête elle peut sembler plus justifiée. C'est la revanche érigée en système juridique. Système bien dangereux. Les droits nés de la force cessent avec elle, dit-on. Alors ce n'étaient pas des droits, c'était le simple effet de la force. Du mo-

(1) Selosse, p. 39.

(2) *Précis du Droit des gens*, de F. de Martens, I p. 176, note de Pinheiro-Ferreira.

ment que l'on parle de droits, il faut les accepter avec leur nature, et ne pas les soumettre aux caprices des intérêts. Cette théorie peut faire sentir la faiblesse des liens de droit international, elle ne peut faire que ces liens n'existent, quoique toujours menacés de ce moyen résolutoire : la force.

Dans le cas présent elle ne nous semble pas seulement inexacte, mais inutile. La clause à perpétuité ne comporte pas un engagement perpétuel de ne jamais reconquérir les pays cédés.

Une vente entre particuliers est perpétuelle, cela ne veut pas dire que le vendeur ne puisse jamais racheter l'objet qu'il a vendu. La clause signifie donc seulement que la cession n'a pas lieu pour un temps déterminé, qu'elle est faite sans terme résolutoire, qu'elle est absolue, perpétuelle.

Lorsque la cession est opérée, l'obligation du cédant est éteinte, le territoire cédé est à son égard dans la même condition que toute autre partie de l'Etat cessionnaire, il n'a ni plus ni moins de droit à le conquérir. Si ce territoire lui a été injustement enlevé, s'il conserve avec lui des liens réels manifestés par les vœux des habitants, il aura de bonnes raisons pour en réclamer la rétrocession, non pour l'imposer, car en droit l'usage de la force ne suffit pas à légitimer l'emploi postérieur du même procédé. En tous cas il ne suffirait pas à l'Etat cédant d'invoquer son seul intérêt, la volonté d'une génération trouvant

humiliantes et onéreuses les cessions d'autrefois.

Le traité donne à l'Etat cessionnaire le droit de souveraineté. L'occupation du territoire cédé lui permet d'y exercer cette souveraineté avec tous attributs. A partir de l'occupation il peut légiférer sur ce territoire, et il peut y juger. Nous allons étudier dans quelles conditions la législation et la juridiction nouvelles se substituent à celles de l'Etat cédant.

Droit de légiférer.

Le droit de légiférer appartient nécessairement au nouveau souverain, et le pouvoir législatif de l'Etat cessionnaire pourrait soumettre le pays acquis à tout régime qu'il lui plairait. Mais l'équité, en même temps que l'intérêt bien entendu du nouveau maître, exigent à l'égard des nouveaux sujets des ménagements et un juste traitement.

D'une part l'équité demande le respect des coutumes des annexés, de leurs intérêts légitimes fondés sur leur ancienne législation. D'autre part l'intérêt de l'annexant est d'absorber le plus rapidement possible les annexés en les soumettant au régime commun de l'Etat, sans pourtant vexer leurs intérêts ni leurs sentiments. Il y a contradiction, au moins apparente, entre ces *desiderata*. Ce doit être l'habileté de l'Etat annexant de parve-

nir à les concilier. « C'est l'art des hommes d'Etat de préparer, de solliciter, de faciliter, de hâter cette évolution (vers l'assimilation). Il y a des rapports nécessaires entre l'Etat conquérant et les populations conquises il en résulte naturellement des obligations réciproques. » (1)

D'un autre côté l'Etat annexant peut hésiter à accorder de suite à ses nouveaux sujets toutes les prérogatives des anciens. S'ils ont gardé leur esprit hostile, ils peuvent faire servir au détriment de l'Etat les droits que celui-ci leur reconnaît. Les Grecs n'admirent jamais cette intrusion de nouveaux venus dans la Cité. Les pays conquis leur fournissaient des esclaves et non des citoyens. Les Romains plus politiques pratiquèrent les deux systèmes au mieux de leurs intérêts.

Nos anciens rois surent libéralement traiter les pays annexés, et les attachèrent ainsi à la France. Ces pays étaient, suivant une clause commune à presque tous les traités, « pour toujours unis et incorporés à la couronne. » Ils étaient par suite soumis aux usages généraux du royaume, à son régime politique, à ce que l'on pourrait appeler sa constitution. Ils devaient naturellement observer aussi les lois d'ordre public. Mais, la plupart du temps, ils gardaient leurs privilèges propres. Le Dauphiné, lors de la donation qui en fut faite, garda ses franchises et privilèges, sa Cour de jus-

(1) Funck-Brentano et Sorel, p. 340.

tice et sa Chambre de finances, et les conserva jusque sous Richelieu et Louis XIV. Philippe le Hardy, par une déclaration expresse, confirma les libertés et privilèges du Languedoc ; François I^{er} ceux de la Provence. L'Alsace fut traitée très libéralement. On n'y introduisit ni la gabelle ni le droit de main-morte, ni la confiscation, ni les droits de fief, de timbre, de contrôle, d'amortissement. En 1694, le Conseil du roi admit que les nouveaux offices créés en France ne lui seraient pas imposés. Les nobles conservèrent le jugement par leurs pairs. Le commerce resta libre avec l'Empire. Le traité de cession de la Lorraine et de Bar du 28 septembre 1736, article 14, réserve leurs privilèges. De même le traité d'Aix-la-Chapelle pour Lille, Douai et Orchies. Ces privilèges durèrent jusqu'à la nuit du 4 août.

Au point de vue de l'organisation administrative, pendant la période féodale, l'organisation féodale était générale et l'annexion ne provoquait pas de modifications. S'il se trouvait des communes ou villes libres, elles conservaient leur charte et leur administration propre. Il y avait seulement substitution des droits du roi à ceux de l'ancien Souverain, ils étaient exercés à peu près de la même façon. Après la période féodale, l'organisation administrative et judiciaire de la France était étendue aux pays réunis, sauf la réserve de privilèges.

En conséquence de ces privilèges, les ordon-

nances royales n'étaient pas applicables aux nouvelles provinces. Pour les ordonnances antérieures à l'annexion, cela est certain. Les ordonnances postérieures ne devenaient obligatoires pour ces provinces que par une déclaration spéciale du roi. « Nos ordonnances, disait le Parlement de Paris en 1683, ne passent pas de plein droit dans les pays de conquête. Ainsi celle de 1666 ni la plupart des autres ne sont pas encore observées dans la Flandre, ni dans l'Artois, ni dans la Franche-Comté, ni même dans la Lorraine. Il faut des déclarations du roi pour obliger les habitants à observer les ordonnances de son royaume. » (1)

Cette règle n'était entièrement exacte que pour les provinces à qui le traité de cession avait maintenu leur législation et leurs privilèges. C'était le cas des provinces citées par le Parlement. Mais souvent, tout en maintenant les privilèges, le roi déclarait que les ordonnances postérieures à l'annexion devraient être observées.

Avec la Révolution, les conséquences de l'annexion devinrent plus rigoureuses. Ce fait, étrange au premier abord, tient à l'unification de la France, qui ne permettait plus de privilèges. Puis les procédés des autorités révolutionnaires étaient un peu brusques. Elles s'installaient dans les pays occupés, et sans même attendre un traité confirmatif de cession, édictaient une législation arbi-

(1) Selosse, p. 142.

traire (1). Sous le Directoire et le Consulat, les pays conquis gardaient leur législation particulière, en tant qu'elle n'était pas contraire aux principes de 89. Mais sous l'Empire Napoléon étendit la législation de la France, c'est-à-dire le Code civil, à tous les territoires réunis, ainsi que l'organisation française par départements.

Aujourd'hui il est admis que l'Etat annexant, ayant le droit de légiférer, peut imposer ses lois, mais que ces lois ne sont pas applicables *ipso facto* et doivent être l'objet d'une promulgation spéciale sur le nouveau territoire (2). Le principe général de la non-rétroactivité des lois leur est

(1) Selosse, p. 152.

(2) Ce principe est affirmé par nombre de traités, actes législatifs, et décisions de jurisprudence : Art. 7 du traité du 7 floréal an VI relatif à l'annexion de Genève (*Bulletin des Lois*, 2^e série, an VI, n^o 215 et 1937); Art. 2 de l'arrêté du ministre de l'intérieur du 20 prairial an XIII relatif à la Ligurie (*Moniteur universel*, 30 prairial an XIII, p. 1114); Art. 15 du décret du 26 avril 1810 contenant organisation du département des Bouches-du-Rhin. (*Bulletin des Lois*, 4^e série, t. XII 1810, p. 339). Senatus-consulte du 12 juin 1860; Art. 3 de la loi du 2 mars 1878 qui approuve l'annexion de l'île St-Barthélemy; Cass., 4 mai 1810. Sir. 1813, 1, 180; Cass., 14 et 25 juil. 1812 *Bulletin criminel*, n^o 169 et 170, p. 325 et 327; Cass., 20 sept. 45. Dal. 46, 4, 516 — 14 déc. 46. Dal. 47, 1, 22 — 17 avr. 63. D. 63, 1, 389 — 26 déc. 63. D. 66, 1, 136. — Dans le même sens Dupin, dans ses conclusions. Sir. 1847, 1, 49. Selone, p. 370. Cabouat, p. 219. — En sens contraire : Turin, 24 messidor an XIII. Sir. 1806, 2, 60. — Req. 27 août 1812. Sir. 1813, 1, 256 — 6 juil. 33. Sir. 31, 1, 337. — Cass., 14 déc. 46. Sir. 47, 1, 49. — Alger, 10 avr. 50. Sir. 51, 2, 11. — Cass., 4 févr. 63. Sir. 63, 1, 201. — Les lois de la Métropole antérieures à l'annexion de l'Algérie, c'est-à-dire au 22 juil. 1834 ont été déclarées obligatoires de plein droit, sous réserve des circonstances de temps et de lieu, des mœurs et de la religion (Voir cep. un arrêt Cass. 3 oct. 53. Sir. 57, 1, 875 qui déclare l'art. 75 de la Constitution de l'an VIII non applicable à l'Algérie parce qu'il n'y a pas été promulgué.) La même doctrine fut appliquée à Madagascar par la Cour de Tananarive. (Dal. 98, 2, 297). En Alsace-Lorraine, le Code civil français n'ayant pas été abrogé est resté en vigueur jusqu'au 1^{er} janv. 1900, date d'application du nouveau Code allemand,

applicable, et elles n'ont d'effet qu'à partir de cette promulgation spéciale.

Ces principes ne peuvent être absolus. On comprend que le pays annexé conserve ses lois civiles. Mais la Constitution de son ancien souverain et ses lois politiques n'ont pu survivre à la perte de la souveraineté. Les lois qui règlent l'action de la puissance publique ne peuvent subsister là où cette action n'est plus possible, et les lois d'ordre politique n'ont plus de raison d'être sur un territoire soustrait à cette politique. Les lois de l'Etat annexant sont seules applicables.

Toutes les règles d'ordre public doivent évidemment être observées par les nouveaux sujets (1). Pour les lois constitutionnelles et institutions politiques, nous pensons qu'il y a lieu de distinguer. Si le territoire est annexé à un pays unitaire, comme la France, elles deviennent *ipso facto* applicables. En devenant français par l'effet du traité les habitants sont devenus citoyens, ils ont acquis les droits et les devoirs du citoyen, ils sont soumis aux lois politiques. La Constitution est ce qui règle l'exercice de la souveraineté; elle ne peut être séparée de la souveraineté. En fait, les lois qui ont besoin d'être à nouveau pro-

(1) Par exemple l'abrogation du droit d'aubaine. Turin, 24 messidor an XIII. Sir. 1806, 2. 63. De même l'art. 121 de l'ordonnance de 1669 sur l'exécution des actes et jugements étrangers. Cass., 27 août 1812. S. 1813, 1, 326. Toute loi ayant un intérêt général de police et de sûreté. Cass., 6 juil. 33. Sir. 34, 1, 338. — Jugé aussi que l'édit de 1667 sur la voirie, non promulgué en Corse, y était cependant applicable. Cass. 14 févr. 46, D, 47, 1, 23. Mais en fait il y avait une longue pratique conforme.

mulguées, le sont conformément à cette Constitution, et ne peuvent pas l'être autrement, ce qui prouve bien que cette Constitution est devenue obligatoire *ipso facto*. En conséquence de ces principes les autorités politiques existant sur le territoire annexé perdent tout pouvoir. Si le régime représentatif y était pratiqué, le mandat des députés cesse au jour même de la cession.

Mais si le territoire est réuni à un Etat fédéral, sa condition particulière dans cet Etat doit être postérieurement déterminée, il garde provisoirement ses institutions, en tant qu'elles ne sont pas contraires au lien fédéral. Si ce territoire constituait un Etat, il peut être encore un Etat, garder sa constitution propre. S'il n'avait pas ce caractère, il faut régler sa condition, décider s'il sera annexé à l'un des Etats particuliers ou restera territoire fédéral. C'est ainsi que pour l'Alsace-Lorraine il a fallu une loi expresse, celle du 9 juin 1871, qui la déclara réunie à l'Empire et fixa au 1^{er} janvier 1873 l'entrée en vigueur de la constitution de l'Empire.

De même que les lois politiques n'ont pas besoin de promulgation nouvelle, elles ne sont pas soumises au principe de la non-rétroactivité (1). Cependant les actes accomplis sous l'ancien régime, et devenus définitifs, sont irrévocables. Actes de puissance publique ou actes de gestion,

(1) Cass , 12 août 1867. D. 67. 1. 373.

ils ont été valablement faits par l'autorité compétente, leurs effets doivent être respectés.

L'organisation administrative proprement dite subsiste dans les pays annexés jusqu'à ce qu'elle soit remplacée. Ainsi la division en circonscriptions reste la même, les personnes morales du droit administratif existent tant que l'Etat annexant n'émet pas une volonté contraire. Les fonctionnaires gardent leurs fonctions jusqu'à révocation expresse. Il n'est pas possible en effet que la vie locale s'éteigne subitement au jour de la cession, avant que l'annexant ait eu la possibilité matérielle d'installer sa propre administration. Les assemblées représentatives locales conservent par conséquent leur mandat, mais leurs attributions administratives leur restent seules, leurs attributions politiques ne sont plus possibles. De même les agents locaux conservent leur autorité ; mais si ces agents, comme le préfet et le maire en France, agissent en même temps au nom du gouvernement, de l'autorité centrale, ils perdent toutes celles de leurs attributions qui se rapportent à ce pouvoir.

La loi de finances de l'Etat démembré reste en vigueur sur le territoire cédé pendant l'année de l'annexion. Il ne serait pas possible de bouleverser tout le système financier au milieu de l'année fiscale (1). Cependant, si le système ancien com-

(1) Jugé que l'Administration française a qualité pour poursuivre les droits d'enregistrement échus avant l'annexion et encore dus à l'Etat démembré Cass., 3 août 1864. D. 64. 4. 350.

portait des impositions contraires à l'ordre public nouveau, telles que des corvées en nature, elles devraient être purement et simplement supprimées. Les impôts perçus pendant l'année de l'annexion doivent être, en équité, partagés entre les deux Etats en proportion de la durée de leur souveraineté. Cependant, en 1871, la France fit l'abandon à l'Allemagne de tous les impôts non encore perçus.

Droit de juridiction

Nous avons vu que sous l'ancien régime les pays annexés gardaient souvent leurs privilèges ; leurs institutions judiciaires leur étaient souvent laissées. Sous la féodalité, la justice restait ce qu'elle était, c'est-à-dire aux mains des seigneurs. Mais quand le roi eut imposé sa justice comme juridiction d'appel, il l'imposa également aux seigneurs des provinces nouvellement acquises. Plus tard, les provinces conservaient souvent leur Parlement particulier. Ainsi le Languedoc conserva le sien grâce à Philippe le Hardi. La cour de justice et la chambre de finances du Dauphiné ne furent pas supprimées. Mais ces privilèges furent retirés plus tard, lors de la lutte du pouvoir absolu contre les Parlements.

Pour les jugements, de justes principes étaient observés. Il était généralement stipulé dans les traités que les jugements rendus avant l'annexion

seraient respectés, et mis à exécution s'ils ne l'avaient pas encore été. Le traité de Nimègue, article 9, reconnaît que c'est un droit pour les parties. Les procès intentés étaient continués, si les parties ou les liens litigieux étaient atteints par l'annexion. Sinon le procès devait être renvoyé devant un tribunal de l'Etat démembré. Celui-ci renvoyait de même aux tribunaux français les procès pour lesquels ses juridictions étaient devenues incompétentes.

Aujourd'hui, l'organisation judiciaire de l'Etat annexant est toujours substituée à l'ancienne. Mais, qu'elle le soit ou non, à partir du changement de souveraineté, les tribunaux rendent la justice de cet Etat au nom. Ces tribunaux appliquent la loi en vigueur dans le pays annexé, c'est-à-dire la loi de l'Etat démembré jusqu'à promulgation de la nouvelle loi. Cependant des conflits de lois peuvent se présenter, soit au sujet de la compétence, soit de la loi applicable, soit de l'exécution des jugements. Nous allons étudier ces difficultés, d'abord en matière civile, puis en matière pénale.

I. — MATIÈRE CIVILE

Compétence.

Des instances sont engagées lorsque survient l'annexion. Des difficultés peuvent d'abord se présenter sur la compétence *ratione materiae*, provoquées par le principe de la sépara-

tion des pouvoirs. Il se peut que l'un des deux Etats ne connaisse pas, ou n'applique pas de la même façon le système des deux juridictions. Or ce système, là où il existe, est d'ordre constitutionnel. En cas d'annexion à la France, le préfet des territoires réunis devrait adresser un déclinatoire de compétence à tous les tribunaux civils saisis de procès rentrant dans la compétence administrative. Pour les procès déjà jugés et encore susceptibles d'appel, le recours devrait être porté devant la juridiction administrative. Mais si la décision est devenue définitive, elle constitue un droit pour les parties. Il a été jugé en conséquence que la Cour de Chambéry, qui après l'annexion a remplacé le Sénat de Savoie, pouvait connaître des suites d'une instance en partage de biens communaux sur laquelle le Sénat avait statué avant l'annexion, parcequ'il y avait droit consacré par une décision définitive. (1)

En matière civile réelle, il ne peut se lever de difficulté. Le tribunal du lieu de la situation est compétent. Si la nouvelle frontière venait diviser la circonscription du tribunal, et que le bien litigieux restât en dehors, la compétence appartiendrait au nouveau tribunal dans la circonscription duquel serait compris le bien.

En matière personnelle, les changements de nationalité des parties peuvent modifier le fonde-

(1) Req. 23 nov. 1895. D. 96. I. 37.

ment de la compétence. Nous distinguerons les procès pendants devant les tribunaux des pays annexés, devant ceux de la partie non démembrée de l'Etat cédant, et enfin les procès pendants dans l'Etat annexant.

1° Procès pendants devant les tribunaux des territoires annexés. Si les deux parties sont dénationalisées en même temps que le tribunal, celui-ci reste compétent. Si l'une des parties appartenait à l'Etat annexant, la compétence du tribunal subsisterait encore, les deux parties ayant désormais même nationalité.

Supposons une instance entre deux sujets de l'Etat démembré, dont l'un seulement perd sa nationalité. Il se trouvera généralement dans la législation de cet Etat des dispositions permettant de porter le procès devant ses tribunaux (art. 14 et 15 du Code civil). Mais le tribunal annexé est resté compétent puisque l'une des parties a pris sa nationalité nouvelle. Il rejettera donc l'exception d'incompétence que pourrait lui opposer l'autre partie et jugera l'affaire. La seule ressource de cette partie sera de s'opposer à l'exécution du jugement dans l'Etat démembré, ce jugement étant rendu par un tribunal étranger.

Souvent les traités règlent ces questions. La convention additionnelle de Francfort, article 3, § 4 décide que les litiges engagés devant les tribunaux des pays annexés doivent appartenir en matière personnelle au tribunal du lieu du domicile du défendeur. C'est l'application de la règle :

actor sequitur forum rei. La disposition est donc juste. Mais elle prive le français demandeur du bénéfice de l'article 14 du Code civil qui lui permettait de porter l'affaire devant un tribunal français. Cette disposition n'est pas du reste édictée dans l'intérêt du seul défendeur ; le français demandeur pouvait l'invoquer. (1) Si depuis la cession le défendeur avait transféré son domicile dans une ville française, le tribunal français de ce domicile devenait compétent, à moins d'accord entre les parties. (2)

Il se peut que l'action intentée devant le tribunal annexé ne soit pas reconnue par la loi de l'Etat annexant. Elle peut être cependant continuée. (3) On admet même que si elle n'a pas encore été intentée elle pourrait l'être, car le droit était né avant l'annexion, et l'action, qui est inséparable du droit, doit lui être donnée. (4)

2° Procès pendants devant les tribunaux de l'Etat démembré. Si les parties ont acquis la nationalité de l'Etat annexant, c'est devant ses tribunaux que doit être porté le procès ; ils ont seuls qualité pour juger leurs nationaux. (5)

(1) En ce sens Cass. rejet , 11 novembre 1871. Journal de Clunet, 75, p. 431.

(2) Cass., même arrêt.

(3) Ainsi jugé pour l'action de jactance dont l'objet est de contraindre celui qui compromet le crédit, la sécurité et l'honneur d'autrui, à déduire ses prétentions en justice, action autorisée par la loi sarde. D. 1866. 4. 400.

(4) Selosse, p. 263.

(5) Metz. 10 novembre 1818, 27 avril 1818, 27 janv. 1820, 25 août 1825. Journal du Palais, t. XIV. Cass. 22 janv. 1872, S. 72, 1, 133, 12 février 72. S. 72, 1, 37. Convention du 41 décembre 1871, art. 3, § 2.

3° Procès pendants devant les tribunaux de l'Etat annexant. Pas de difficulté, c'est toujours d'après les lois de cet Etat que doit être appréciée la compétence.

Compétence d'appel et de cassation :

1° Procédures d'appel et de cassation engagées au moment de l'annexion. Les juridictions saisies restent compétentes, si les parties ou les biens litigieux sont encore soumis à leur compétence, et bien que le tribunal du jugement duquel il est appelé n'ait plus la même nationalité. C'est la solution donnée par la convention de Francfort, art. 3, § 6 : « Les procédures d'appel ou de cassation engagées avant le 20 mai 1871, seront vidées par les tribunaux qui s'en trouvent saisis, à moins que les parties ne se trouvent toutes deux soumises en matière personnelle, à la compétence des tribunaux de l'autre Etat. »

2° Compétence d'appel ou de cassation contre les jugements pendants au moment de l'annexion sur le territoire annexé. Elle s'apprécie d'après la loi de l'Etat annexant. L'appel sera possible même s'il ne l'eut pas été d'après la loi en vigueur lorsque l'instance fut engagée. Le procès pendant ne constitue pas un droit acquis pour les parties, et les règles de compétence sont d'ordre public.

3° Contre les jugements rendus au moment de l'annexion et encore susceptibles d'appel. Les juridictions de l'Etat démembré ne sont plus compétentes si les parties ou le bien litigieux

ont été dénationalisés. Elles n'ont plus de droit de juridiction, et si en fait elles cassaient le jugement, elles ne pourraient renvoyer l'affaire qu'à un tribunal de leur pays, qui serait forcément incompétent.

Si l'une des parties a gardé la nationalité de l'Etat démembré, les juridictions de cet Etat restent compétentes en matière personnelle. Mais devant quelle cour l'appel pourra-t-il être porté ? Si la cour dont dépendait le tribunal détaché n'est pas elle-même cédée, c'est devant elle. Dans le cas contraire, il faudrait s'adresser à la Cour de Cassation pour lui demander un règlement de juges (1).

4° Contre les jugements rendus par les tribunaux de l'Etat démembré. Si les parties ou le bien sont dénationalisés, les juridictions d'appel de l'Etat démembré sont devenues incompétentes. Les voies de recours doivent être portées devant les juridictions de l'Etat annexant.

5° Contre les jugements rendus par les tribunaux du territoire annexé postérieurement à l'annexion. Les juridictions d'appel du pays cédant ne sont plus compétentes, même si les parties, usant du droit d'option, recouvraient leur nationalité (2).

Quelle est la loi applicable ?

En matière civile, la loi applicable est en prin-

(1) Cabouat, p. 269.

(2) Cass. D. 1872, 4, 53.

cipe celle qui a été promulguée pour le territoire où le jugement doit être rendu. Sur le territoire annexé, c'est comme nous l'avons dit, la loi de l'Etat cédant jusqu'à abrogation formelle. Mais, en vertu du principe de non-rétroactivité, la loi ancienne doit encore être appliquée dans certains cas, même après qu'elle a été abrogée ; c'est lorsqu'il s'agit de droit acquis ou d'actes passés antérieurement à l'abrogation. Dans tous les cas où cette loi de l'Etat cédant doit encore être appliquée, elle a le caractère de loi nationale, et il ne faut pas assimiler ces cas à ceux où les tribunaux ont à appliquer une loi étrangère. En conséquence, l'inobservation ou la mauvaise application de cette loi donnerait motif à cassation (1).

Les règles de procédure à observer par les tribunaux annexés doivent toujours être celles de l'Etat annexant. La procédure est en effet d'ordre public. Cependant, si l'instance était déjà engagée au moment de l'annexion, il ne peut y avoir d'effet rétroactif, malgré ce caractère d'ordre public. Les actes valablement accomplis sous l'ancienne législation sont droits acquis pour les parties. Lors de l'annexion de la Savoie et de Nice, le sénatus-consulte du 12 juin 1860 (2), prolongea jusqu'au 1^{er} janvier 1861 l'application du Code de procédure Sarde, ainsi que les lois civiles. Mais, les populations réclamèrent l'application immé-

(1) Cass. S. 1884, 1, 25.

(2) Dal. 1860, 4, 68.

diates des lois françaises, et le décret du 22 août 1860 la leur accorda.

La loi applicable à la détermination des délais d'appel est la loi la plus favorable à l'appelant, ainsi qu'il doit être décidé dans tous les conflits de lois emportant une déchéance (1). Mais un jugement devenu définitif ne pourrait pas être attaqué, bien que l'appelant fût encore dans les délais d'après la loi nouvelle (2).

Les changements de nationalité des plaideurs amènent des modifications dans les règles qui leur sont applicables, les plaideurs de nationalité étrangère étant généralement soumis à un régime spécial (Code civil, art. 16). Supposons un procès pendant dans l'Etat démembré.

Le demandeur est dénationalisé par le démembrement. Doit-on le soumettre pour l'avenir aux règles applicables aux étrangers? Il semble qu'il y ait injustice à le punir d'un fait de force majeure; en intentant l'action, il a usé d'un droit qui lui appartenait. On ne peut donner à l'article 16 un effet qui serait en somme rétroactif (3). Mais la raison d'être de l'article 16 serait oubliée, son but ne serait pas atteint, l'Etat et la partie adverse se trouveraient privés de toute garantie. Il est plus juste que le cas de force majeure nuise à celui qui est libre de poursuivre ou non l'instance qu'à

(1) Cass. 3 août 1812. S. 1812, 4, 162.

(2) En ce sens, Cabouat, p. 262.

(3) Cass. 21 fructidor an XI. *Journal du Palais*, t. II, p. 311. — Cass. 2 juin 1808. S. 1808, 4, 537.

l'Etat ou au défendeur, engagés malgré eux. Le demandeur a usé d'un droit en intentant l'action, mais il n'a par ce seul fait aucun droit acquis.

La dénationalisation, nous le verrons, ne se produit d'habitude que sous la condition d'option. Pendant que court le délai d'option, quelle doit être la condition du plaideur annexé? Cela dépend du caractère que l'on attribue à l'option. Si l'on y voit une condition suspensive et non résolutoire, de la dénationalisation, on doit décider que jusqu'à l'expiration du délai l'annexé a le droit d'intenter une action dans le pays démembré, en qualité de national (1).

Supposons un procès pendant sur le territoire annexé. L'une des parties est de la nationalité de l'Etat annexant. Etant étrangère au début de l'instance, des mesures de rigueur avaient été prises contre elle. Ces mesures n'ont plus de raison d'être et sont levées. Mais la caution, engagée personnellement, n'est pas déchargée (2).

Si les parties appartenaient à l'Etat démembré et gardent leur nationalité malgré l'annexion, et si le tribunal saisi reste cependant compétent, les parties devenues étrangères doivent être traitées comme telles. L'instance pendante ne leur donne pas de droit acquis opposable à un intérêt général et d'ordre public (3).

(1) En ce sens, Nancy, 10 juin 1871. S. 71, 2. 431. — Vesoul, 19 juillet 1871. S. 71. 2. 185.

(2) Selosse, p. 243.

(3) En sens contraire, Selosse, p. 297.

Procès pendants devant les tribunaux de l'Etat annexant : si l'une des parties est nationalisée par l'annexion, les mesures préventives prises contre elle doivent tomber. Il en serait de même dans le cas suivant : un étranger plaide en France ; il possède un immeuble sur un territoire qui vient à être réuni à la France, l'article 16 s'applique, il doit être déchargé.

Exécution des jugements.

Jugements rendus par les tribunaux du territoire annexé.

Les traités de cession contiennent d'ordinaire une clause qui conserve aux jugements devenus définitifs au moment de l'annexion leur force exécutoire. C'est un droit acquis et inviolable pour les parties. Nous allons voir comment cette règle peut s'appliquer, suivant l'endroit où doit être exécuté le jugement.

Si l'exécution doit avoir lieu sur le territoire annexé, elle se fait en vertu du jugement lui-même qui a par lui seul force exécutoire. Même en l'absence de toute clause dans le traité, ce jugement ne peut être considéré comme émanant d'un tribunal étranger, pas plus que la loi ancienne n'est loi étrangère sur le territoire annexé. Mais si ce jugement est contraire à l'ordre public ou à la morale de l'Etat annexant ? Par exemple un jugement de divorce ou d'attribution de paternité

dans un Etat où l'on admet ni le divorce ni la recherche de la paternité ?

Il a été jugé que de tels arrêts ne peuvent être mis à exécution comme contraires à l'ordre public et à la législation nouvelle (1).

On fait observer avec raison que l'on admet bien les effets de ces mêmes jugements s'il ont déjà été exécutés. Or, le droit naît pour les parties de la prononciation du jugement et non de son exécution (2). Du reste l'exécution ne choquera pas la morale ni l'ordre public dans les pays annexés où elle doit être opérée, puisque ces pays étaient habitués à cette loi.

Il est possible aussi que des voies d'exécution admises par l'ancienne loi ne le soient plus par la loi nouvelle. On invoque également l'ordre public pour les déclarer inexécutables. Il y a pourtant des raisons analogues de les conserver. Elles sont un droit pour la partie gagnante, droit résultant du jugement. Elles ne troubleront pas l'ordre du pays qui y était accoutumé.

Deuxième cas : l'exécution de jugements rendus par les tribunaux du pays cédé doit se faire dans l'Etat annexant. Avant la réunion ces jugements étaient pour l'Etat annexant jugements étrangers, ils n'étaient par conséquent pas exécutoires de plein droit. Certains auteurs pensent que

(1) Paris, 20 novembre 1848, D. 49, 2.239. L'article 3, § 4, de la Convention de Francfort est en ce sens.

(2) Selosse, p. 249. — Cabouat, p. 251

leur condition n'a pas varié par le fait de la cession. Leur caractère de jugements rendus par un tribunal étranger ne peut être modifié par un traité subséquent, les traités n'ayant pas d'effet rétroactif. Le jugement devait être révisé par un tribunal du pays où il devait être exécuté ; cette révision était un droit acquis par la partie perdante (1).

Ce système n'a pas été adopté par la jurisprudence (2). La nécessité de l'exequatur (art. 2123 du Code civil, art. 546 du Code de procédure) est imposée par le respect de la souveraineté de chaque Etat, non par l'intérêt des particuliers. Or, la souveraineté de l'Etat n'est pas atteinte par l'exécution d'un jugement qu'a rendu un tribunal situé maintenant sur le territoire de cet Etat. L'art. 2123 du Code civil, qui exige un traité pour déroger à la règle qu'il pose, n'a pas prévu le cas d'annexion. Nos lois civiles n'ont jamais rien contenu qui se rapportât à ces évènements.

Ce système ne nous satisfait pas encore entièrement. Si le traité de cession est muet, la règle de la revision doit s'appliquer, car quoiqu'on en dise, la souveraineté de l'Etat annexant reste malgré l'annexion absolument étrangère à la souveraineté qui a donné sa force au jugement. Mais l'Etat annexant pourrait par une clause formelle du traité renoncer à son droit de revision, et cela

(1) Troplong, t. II, n° 456. — Merlin. *Répertoire*, *jugement*, § 59.

(2) Metz, 26 mai 1838, 11 févr. 1836 — D. 38. 2, 153.

avec effet rétroactif, puisque la règle n'existe que dans l'intérêt de l'Etat et ne donne pas de droits aux particuliers.

Mais si le jugement est contraire à l'ordre public de l'Etat annexant, il ne doit en aucun cas être exécuté. Il n'a pu faire naître des droits en faveur des parties, puisqu'il était dès l'origine d'exécution impossible.

Il ne faut pas oublier que ces jugements rendus avant l'annexion par les tribunaux du territoire cédé sont revêtus de la formule exécutoire énoncée au nom de l'Etat démembré. Pour être exécutée sur le territoire de l'Etat annexant, sur l'ancien comme sur le nouveau, il faut que cette formule soit changée et remplacée par celle de cet Etat. Il faut donc s'adresser aux tribunaux de l'Etat annexant pour en obtenir la nouvelle formule. Mais ces tribunaux, nous l'avons dit, n'auraient pas le droit de reviser le jugement. Ils ne pourraient même pas refuser l'apposition de la formule. C'est donc une pure formalité, mais elle est nécessaire, et elle l'est, non seulement pour les jugements, mais pour tous les actes ayant force exécutoire. Avant 1815 il n'en était pas de même ; les actes et jugements pouvaient être mis à exécution sous la formule dont ils étaient revêtus au moment de leur confection (1). Depuis l'ordonnance du 30 août 1815 cela n'est plus possible (2).

(1) Avis du Conseil d'Etat. 4^e jour complémentaire de l'an XIII.

(2) Ordonnances du 30 août 1815 ; du 16 août 1830. — Décrets du 13 mars 1848 et 2 décembre 1852. — Cass., 14 juil. 1825. Troplong, n^o 458. Merlin : Jugement § 40.

Remarquons du reste qu'un jugement ou un acte d'un tribunal ou officier public de l'Etat cédant, qui n'aurait pas possédé à l'origine la force exécutoire, en serait encore dépourvu, alors même qu'il aurait été revêtu de la nouvelle formule (1).

Troisième cas : le jugement doit être exécuté dans la partie non démembrée de l'Etat cédant.

Il a été jugé en France que le jugement perdait en ce cas sa force exécutoire, parce que le tribunal qui l'avait rendu était devenu étranger pour la France (2). Les auteurs rejettent avec raison cette solution (3). Le jugement rendu au nom de la France ne peut perdre sa valeur en France ; l'indépendance de sa souveraineté n'est en rien atteinte.

2^e Jugements rendus par les tribunaux de la partie non cédée de l'Etat démembré et exécutoires sur le territoire cédé.

Ces jugements restent exécutoires de plein droit. Ce sont des droits acquis pour les parties, et l'Etat annexant doit les respecter (4). Mais il faut demander à ses tribunaux l'apposition de la nouvelle formule exécutoire.

3^e Jugements rendus par les tribunaux de l'Etat annexant, et exécutoires sur le territoire annexé.

(1) Trib. Annecy, 16 févr. 1889. — *Le Droit* du 20 mars 89.

(2) Paris, 20 mars 1817. S. 17, 2, 251. — Cass., 18 thermidor an XII. S. an XII, 1, 1014. — 24 août 1812. S. 12, 1, 480. — Nancy, 7 déc. 1872. S. 73. 2, 34.

(3) Selosse, p. 377.

(4) Selosse, p. 249.

Ils y deviennent **exécutoires** de plein droit, puisqu'ils ne s'y heurtent plus à la souveraineté de l'Etat cédant. Les parties n'avaient pas acquis un droit à la revision. Nous l'avons dit, cela n'intéresse que les Etats. Du reste, si la revision était faite, elle ne pourrait l'être que par un tribunal appartenant au même Etat que le tribunal qui a jugé. Il y aurait alors violation de la règle : *non bis in idem* (1).

II. — DROIT DE JURIDICTION EN MATIÈRE PÉNALE

L'Etat annexant succède à tous les droits de l'Etat cédant relativement à la répression des crimes et délits. Tel est le principe. Le droit de punir n'appartient pas à un Etat en particulier, c'est un droit de toute société civilisée, disons mieux, c'est un devoir. « Les lois pénales ne punissent pas le coupable parce qu'il a flétri tel ou tel pays de son crime, mais parce qu'en le commettant il a porté atteinte, dans la personne de sa victime, à l'humanité tout entière. Il est donc justiciable de tous les tribunaux (2) ».

D'un autre côté, les droits des individus ne peuvent être entièrement sacrifiés à ceux de la société. La justice, qui veut la condamnation du coupable, veut que l'accusé ait toutes les garanties possibles pour sa défense, et que le condamné

(1) En sens contraire, Cass., 18 thermidor an XII. S. an XII, 1, 1014. Merlin, Répertoire : Jugement, § 10.

(2) Pinheiro-Ferreira. *Droit des gens*, t. II, art 3, § 12, p. 31.

même ne soit pas soumis à des peines arbitraires et injustes. D'où ce second principe : Dans tout conflit de lois pénales, c'est la loi la moins rigoureuse qui doit être choisie.

Il faut concilier ces deux principes. Nous allons étudier d'abord dans quels cas l'action publique peut s'exercer et quelles juridictions sont compétentes, quelle est la loi applicable par ces juridictions, et enfin comment doivent être exécutées les condamnations.

En vertu du principe que nous avons posé le premier, les tribunaux de l'Etat annexant sont compétents pour juger tous crimes ou délits commis avant l'annexion sur le territoire cédé, et non encore réprimés. Le tribunal spécialement compétent est déterminé par la loi de l'Etat annexant, et la procédure de cet Etat est applicable. A moins pourtant que l'application de cette loi n'entraîne des conséquences défavorables à l'accusé. Ainsi le fait qualifié délit par la loi ancienne, et crime par la loi nouvelle, ne pourrait être poursuivi devant une juridiction criminelle (1).

Si le fait a déjà été jugé avant l'annexion, les voies de recours encore possibles s'exerceront devant les juridictions nouvelles mises à la place de celles qui auraient été compétentes. Mais si la juridiction compétente n'est pas séparée de l'Etat

(1) Il a été jugé que les questions posées au Jury doivent être formulées d'après la loi ancienne si la formule nouvelle est plus défavorable à l'accusé, à peine de nullité. Cass., 4 janv. 1861. D. 61, 1, 141.

cédant, c'est elle qui doit encore juger lorsque le condamné a conservé sa nationalité (1).

Il se peut qu'un fait puni par la loi ancienne ne le soit plus par la loi nouvelle. Les juridictions de l'Etat annexant ne pourraient en juger, en vertu du second principe, et même si les poursuites étaient déjà commencées à l'annexion (2). Cependant si le fait avait donné naissance à une action civile, il faut décider comme en matière civile que cette action peut être continuée, et même intentée si elle ne l'a pas encore été, parce qu'elle est un droit pour la partie lésée. Il y aura donc lieu de statuer sur le fait, mais sans qu'aucune peine puisse être infligée au coupable.

Les juridictions de l'Etat annexant sont compétentes dans le cas suivant, bien que le fait n'ait pas été punissable à l'origine d'après la loi de cet Etat : Un individu, sujet de l'Etat annexant commet un crime sur le territoire qui sera plus tard annexé, puis rentre dans sa patrie. Il ne peut être extradé, et en outre, la loi de son pays ne permet pas de le poursuivre pour crime commis à l'étranger. Mais il est condamné par coutumace là où le crime a été commis. Après l'annexion, ce coupable peut être pris et jugé par les autorités de

(1) Jugé que le pourvoi formé par un condamné français, non originaire d'Alsace-Lorraine, contre l'arrêt d'une cour d'assises qui pendant la guerre a siégé comme juridiction française malgré l'occupation, devait être examiné par la Cour de Cassation, bien que le département eut été cédé à l'Allemagne. Cass. crim. 21 septembre 1871, I. 183.

(2) Cass. 4 janvier 1861. D. 61, I. 141.

son pays, malgré le principe de non-rétroactivité des traités (1). En effet, l'Etat annexant est substitué au droit de punir de l'Etat demembré pour les faits commis sur le territoire cédé. La raison de l'impunité disparaît, et le coupable ayant commis un fait qu'il savait condamnable et ayant été en effet condamné, n'a pu acquérir de droit à cette impunité.

Il est une catégorie de délits pour lesquels on ne comprendrait pas de poursuites postérieures à l'annexion, ce sont les délits politiques. Pour des raisons analogues, les juridictions militaires de l'Etat annexant ne sauraient juger les délits militaires commis dans l'armée de l'Etat cédant (2). Mais les délits de droit commun ne sauraient rester impunis sous prétexte qu'ils ont été commis par des militaires. Ils devraient être jugés par les juridictions pénales ordinaires.

Les insoumis et les déserteurs restent punissables, car les soldats et officiers de l'Etat démembre font de plein droit partie de l'armée de l'Etat annexant ; les insoumis et déserteurs ne peuvent échapper à cette règle. En pratique, ils bénéficient généralement d'un décret d'amnistie (3).

Il arrive souvent que l'action publique ne peut s'exercer contre un criminel parce qu'il s'est réfugié en pays étranger. La plupart des Etats

(1) Chambéry, 25 février 1863. D. 63, 2, 23.

(2) Selosse, p. 268.

(3) Décret du 14 août 1850. D. 60, 4, 140.

ont passé entre eux des traités d'extradition dont l'objet est de supprimer autant que possible cette cause d'impunité. Une cession de territoire fait naître différentes questions au sujet de ces criminels fugitifs.

Un sujet de l'Etat annexant, après avoir commis un crime dans son pays, s'est réfugié sur le territoire qui doit être plus tard cédé. Pour une raison ou pour une autre, il n'a pas été livré. L'annexion permettra sans aucun doute de le saisir et de le juger.

Un individu originaire du pays annexé a commis un crime dans le pays qui plus tard annexera, puis est rentré chez lui. Comme dans le cas précédent, il sera saisi après l'annexion. Et il sera jugé en vertu de la loi du pays où le crime a été commis, c'est-à-dire qu'il devra l'être, même si sa loi nationale, au moment où il a commis le crime, ne permettait pas la poursuite des crimes commis à l'étranger. Mais il a peut-être été déjà jugé dans son pays, conformément à sa loi nationale, peut-il l'être à nouveau après l'annexion? La règle : *non bis in idem* semble l'interdire. La jurisprudence a pourtant admis la seconde poursuite (1). L'art. 360 du Code d'instruction criminelle qui édicte la règle : *non bis in idem*, est une disposition de droit intérieur qui ne s'applique pas aux jugements prononcés par des tribunaux d'Etats différents. Le juge n'a pas les moyens

(1) Cass. 21 mars 1862 D. 62, 1, 148.

d'appréciation suffisants pour juger un crime commis à l'étranger, et c'est pour cela que ce crime est souvent déclaré non punissable (2), le jugement qu'il rend dans ces conditions ne peut être regardé comme définitif. Il n'y a pas lieu non plus d'appliquer ici le principe de la loi la moins rigoureuse. Un crime est avant tout soumis à la loi du lieu où il a été commis. Si cette loi n'a pas agi, ce n'est que par impossibilité matérielle.

Un crime a été commis sur le territoire cédé ; l'auteur s'est réfugié dans une autre partie de l'Etat démembré. S'il garde la nationalité de cet Etat, il ne peut être poursuivi, car son extradition est impossible. S'il prend la nationalité de l'Etat annexant, son extradition peut être demandée. Réciproquement, l'Etat démembré demanderait à l'annexant l'extradition d'un criminel réfugié sur le territoire cédé et non dénationalisé.

Autre cas où pour plus de clarté, nous représenterons les Etats par des lettres : Un Etat A n'a pas de traité d'extradition avec un Etat B. Un crime a été commis dans une des provinces de l'Etat A, province qui est cédée par la suite à un troisième Etat C, lequel a un traité d'extradition avec l'Etat B. Le criminel s'est réfugié dans l'Etat B ; peut-il être extradé par cet Etat, en vertu du traité d'extradition passé avec l'Etat C ?

(2) Le Code sarde, art. 6, abaissait la peine pour crime commis à l'étranger contre un étranger.

Lorsque le cas s'est présenté, il s'est décidé que non. Il s'agissait d'un Italien qui avait commis un crime en Vénétie. Lorsque cette province fut rattachée à l'Italie, le gouvernement italien demanda l'extradition du coupable au gouvernement de Malte, où il s'était réfugié, en vertu du traité d'extradition entre l'Italie et Malte. Le gouvernement de cette île refusa, objectant qu'il n'avait pas de traité d'extradition avec l'Autriche, et que le traité de cession de la Vénétie ne pouvait avoir d'effet rétroactif. M. Fiore, qui rapporte ce cas, n'accepte pas l'argument (1). L'asile n'est pas un droit personnel pour le criminel. Le devoir et le droit de livrer les malfaiteurs existent en dehors de tout traité, et les traités ne font qu'en régler l'exercice. L'extradition, qui serait possible sans traité, peut être consentie tant que le criminel reste sur le territoire.

Dernière question : on sait qu'un Etat n'extrade pas ses nationaux. Ne pourrait-il donc extradier un individu devenu son national par l'annexion, mais dont le crime est antérieur ? On n'admet pas qu'un criminel échappe à l'extradition par la naturalisation (2). Les auteurs (3) généralisent et décident que la nationalité doit toujours être appréciée au moment du crime, que par consé-

(1) Pasquale Fiore, *Droit pénal international*, traduit par Antoine, t. II, p. 507 et suiv.

(2) Convention d'extradition du 14 août 1876 entre la France et la Grande-Bretagne, art. 2. De Clercq, t. XI, p. 455.

(3) Hans. *Droit pénal belge*, t. I, n° 242. — Bauchet. *De l'extradition*, p. 72.

quent le criminel ne peut échapper à l'extradition par l'acquisition d'une autre nationalité, que cette acquisition soit ou non volontaire (1).

Loi applicable

Les principes qui doivent diriger l'application des lois pénales sont les mêmes que pour les lois civiles : nécessité de la promulgation des lois nouvelles, et non-rétroactivité de ces lois (2). Mais ces principes doivent être tempérés par ce principe supérieur que nous avons posé et qui s'explique également à l'inculpation, à la condamnation et à l'exécution du jugement : la loi la moins rigoureuse doit toujours l'emporter. Par conséquent, les lois pénales de l'Etat annexant, lorsqu'elles sont moins rigoureuses, sont applicables avant toute promulgation et aux faits même commis avant l'annexion (3).

Si la peine édictée par la loi ancienne n'est pas

(1) L'Institut de Droit international a émis un vœu en ce sens dans sa session d'Oxford. *Annuaire de l'Institut de Droit international*, 1881-1882, p. 128.

(2) Le décret du 12 juin 1860 décide que les lois pénales et d'instruction criminelle seront appliquées dans les départements de la Savoie et des Alpes-Maritimes à partir du jour de la réunion de ce territoire à la France.

(3) Dupin dans ses conclusions. S. 1847. 1. 49. Il a été jugé en conséquence que si le fait incriminé correspond d'après la loi nouvelle à deux appellations pouvant entraîner deux sortes de peines différentes, le juge devra définir l'acte de façon qu'on puisse déterminer l'inculpation, à peine de nullité (Cass., 28 mars 1861. D. 61. 1. 486). De même pour l'appréciation des circonstances aggravantes, la loi la plus favorable à l'accusé doit être appliquée (Cass., 4 janvier 1861. D. 61. 1. 141).

reconnue par la loi nouvelle, elle ne peut être prononcée. Mais il se peut que la peine conforme à la loi nouvelle soit plus grave. Le juge doit alors abaisser convenablement cette peine (1),

La prescription est une règle d'ordre public édictée plutôt dans l'intérêt de la Société que dans celui du coupable. Lorsqu'elle est accomplie, ce coupable peut l'invoquer, mais avant le jour même de son accomplissement elle n'a pu faire naître aucun droit en sa faveur, et il ne peut invoquer comme un droit acquis l'écoulement d'une partie du délai. En conséquence, si la prescription n'est pas terminée au moment de l'annexion, c'est la loi nouvelle qui en doit fixer le délai, encore que ce délai soit plus long que l'ancien. On doit pourtant tenir compte au coupable du temps passé sous l'ancienne législation. Mais les années écoulées compteront seulement comme unité du nouveau délai, et non pas proportionnellement à leur valeur dans l'ancien délai. (2)

Dès que la prescription est achevée, elle est acquise au coupable, même si la loi nouvelle exigeait une durée plus longue. Réciproquement le coupable peut invoquer la prescription ter-

(1) Selosse, p. 276. La question se posa devant la Cour de cassation, mais ne fut pas résolue (Cass., 28 mars 1861, D. 61. 1. 186, note 4). La cour d'assises de Savoie avait prononcé l'ancienne peine.

(2) En ce sens, Selosse. En sens contraire, Cass., 29 avril 1808, S. 1808, 523. Cabouat, p. 296.

minée d'après la loi nouvelle, bien qu'elle ne le soit pas encore d'après l'ancienne loi. (1)

La récidive est une circonstance aggravante. On doit donc appliquer la loi la plus favorable au coupable, c'est-à-dire qu'on ne peut faire application des dispositions relatives à la récidive (art. 56 et suivants du Code Pénal) que si la loi ancienne contenait des dispositions analogues. La récidive est caractérisée dans la législation française par la nature de la peine prononcée et non du fait commis. Il faut donc, en cas d'annexion au territoire français, rechercher quelle était la nature de la peine dans l'ancienne législation. Il a été jugé en ce sens que la réclusion n'étant pas d'après le Code sarde une peine afflictive et infamante, ne produisait pas la récidive de crime à crime avec un second fait ayant le caractère de crime. (2)

Un jugement rendu avant l'annexion peut-il emporter récidive lorsqu'une infraction est commise après l'annexion ? Il a été jugé qu'un prévenu n'est pas constitué en état de récidive légale par une condamnation qu'a prononcée un tribunal étranger, alors même qu'il y a réunion ultérieure à la France, parce que le traité de réunion ne peut avoir d'effet rétroactif. (3) On objecte que

(1) Cass., 22 avr. 1813, S. 1813, 1, 336.

(2) D. 1865. 2. 328.

(3) Aix, 11 avril 1875, D. 76, 2, 108, En ce sens Chauveau et Faustin Hélie *Théorie du Code pénal*. 5^e édition, p. 330. Dalloz alp. Peine: n° 263. Vincent et Penaud. *Dictionnaire de droit international privé*: crimes et délits, n° 184, p. 322 Voir cependant Cass, 23 janvier 1813: Faustin Hélie, *Institutions criminelles*, t. I, n° 216.

l'Etat annexant doit exécuter les condamnations prononcées par l'Etat cédant, et à *fortiori* faire produire à ces condamnations tous leurs effets, entre autres la récidive. (1) Il a été jugé qu'il y aurait récidive si la première condamnation avait été prononcée par un tribunal d'un territoire détaché depuis de la France. (2) Cela va de soi, en vertu de l'effet non rétroactif du démembrement.

Les jugements prononcés dans l'Etat annexant emportent-ils récidive sur le territoire réuni ? Au moment où le jugement a été prononcé, le condamné ne pouvait être en état de récidive sur ce territoire. En vertu de la non-rétroactivité, il semble que l'on doive décider que la cession ne peut le mettre en cet état. Mais le condamné n'a jamais de droit acquis à échapper aux conséquences de sa condamnation. En outre il n'est pas possible que ce condamné soit récidiviste dans tout l'Etat, sauf sur le territoire annexé. (3)

Exécution des condamnations

L'Etat annexant doit mettre à exécution les condamnations prononcées avant l'annexion et qui n'ont pas encore été exécutées. Cela est vrai pour les condamnations prononcées en pays

(1) En ce sens, Cabouat.

(2) Bruxelles, 4^{er} mars 1819, Faustin Hélie, *loc. cit.*

(3) Cass., 3 avril 1873, D. 73, I, 490.

annexé, puisque l'Etat annexant succède au droit de punir de l'Etat cédant. Et cela est encore vrai pour la condamnation prononcée dans l'Etat annexant. Elle devient par l'annexion exécutoire sur le territoire acquis ; le condamné réfugié sur ce territoire peut être saisi (c'est la solution que nous avons déjà admise pour l'inculpé), et les condamnations pécuniaires peuvent être exécutées sur les biens qu'il possède dans ce territoire, ces biens étant considérés comme nouvellement acquis.

Un avis du conseil d'Etat du 31 mai 1806 a décidé en ce sens que les amendes prononcées contre des étrangers peuvent être exécutées sur les biens appartenant à ces condamnés dans leur pays d'origine lorsque ce pays est remis à la France. En ce sens également était l'arrêté du Directoire du 7 nivôse an V décidant que des individus condamnés au bannissement par des tribunaux français, et réfugiés dans les pays réunis, ne pouvaient plus continuer d'y résider après la réunion à la France.

Réciproquement, les condamnations prononcées en pays annexé doivent recevoir leur exécution dans le pays annexant. Il a été jugé en ce sens qu'un français, condamné à l'étranger pour crime ou délit peut être inscrit comme électeur en France, mais non dans le cas où le pays dont les tribunaux l'ont condamné vient à être annexé au territoire français (1).

(1) Cass., 19 avril 1819, 4 janvier 1861, 30 avril 1885. *Journal de Clunet* 1887, p. 603.

Les jugements prononcés avant la réunion sont-ils exécutoires de plein droit par l'Etat annexant? Comme en matière civile, il faut demander aux tribunaux nouveaux une nouvelle formule exécutoire, l'ancienne ayant perdu toute force.

Mais tandis qu'en matière civile nous leur avons refusé le droit de révision, en matière pénale nous reconnaissons aux tribunaux le droit de réformer les jugements contraires à l'ordre public ou aux lois nouvelles, lorsque celles-ci sont plus favorables au condamné.

C'est toujours l'application du même principe. Un jugement civil doit rester intact parce qu'il a fait naître des droits. Ici, le condamné ne réclamera pas le bénéfice de sa condamnation, et si cela arrivait, ce qui n'est pas impossible, on lui répondrait qu'une condamnation ne peut lui avoir fait acquérir aucun droit, pas même à la nourriture et au logement aux frais de l'Etat.

La victime du délit n'a pas non plus le droit acquis à la condamnation pénale du coupable; elle n'a droit qu'à la réparation du dommage causé et ce droit subsiste sans conteste. Mais les amendes?

M. Selosse les considère comme des dommages-intérêts et les fait subsister (1). Nous préférons y voir de véritables peines qui peuvent

(1) Selosse, p. 269.

être supprimées ou réduites (1). Le fisc n'est pas un créancier distinct de la Société, au point de vue de l'action publique, et si la Société renonce à son droit de punir, le fisc doit faire de même. Mais lorsque l'amende représente de véritables dommages-intérêts à l'égard du Trésor lésé, elle a un caractère particulier et reste due.

Il peut arriver que le jugement ait prononcé une peine considérée par la Société nouvelle comme immorale et inapplicable (par exemple : le carcan et le fouet). On s'accorde à penser que le fait ne peut rester impuni sous ce prétexte. Mais quelle autorité sera compétente pour prononcer une autre peine à la place ? Faut-il donner ce pouvoir au gouvernement ou bien aux tribunaux ? Ce second système est préférable. Le gouvernement n'a pas le droit de prononcer de peines, tandis que les tribunaux sont chargés de connaître de l'exécution des jugements, et ils ont toujours à le faire, d'après notre système, pour changer la formule exécutoire et réviser le jugement.

Les prisons du pays annexé contiennent des condamnés. Tous ceux qui purgent une condamnation pour crime commis sur le territoire annexé restent à la charge de l'Etat annexant, qui doit exécuter les jugements antérieurs. Pour la même raison l'Etat démembré fait passer aux mains de l'annexant tous les détenus de ses autres prisons,

(1) Cabouat, p. 277.

condamnés pour faits commis sur ce territoire. En dehors de ces cas, le gouvernement annexant garde tous les détenus qui ont pris sa nationalité et rend les autres (1). Exception est faite cependant pour les condamnés politiques ; ils sont tous rendus au gouvernement cédant, qui a seul qualité pour les punir.

Avec le droit de punir passent à l'Etat annexant, comme corollaires nécessaires, les droits de grâce et d'amnistie en faveur des condamnés dont il a la charge. Il acquiert ces droits comme attributs de la souveraineté, il ne peut donc partager leur exercice avec l'ancien Souverain. Si donc l'Etat cédant venait à prononcer une amnistie, elle ne profiterait pas aux condamnés détenus par l'Etat annexant (2).

SECTION II

Effets de la cession sur les obligations conventionnelles des Etats contractants et des territoires cédés.

Les Etats comme les particuliers ont un patrimoine, et ce patrimoine renferme de nombreux droits ou obligations conventionnelles contractées, soit avec d'autres Etats, soit avec des particuliers.

(1) Décret des 21 et 22 novembre 1860. — *Convention de Francfort*, article 4.

(2) Selosse, p. 279.

Lorsque se produit un transfert de propriété, le droit civil distingue deux cas : l'acquisition à titre particulier et l'acquisition à titre universel. La première porte sur des droits précis et limités, déterminés par l'acte d'acquisition, et n'engage pas, en principe, au-delà de cet acte. L'acquéreur à titre universel prend le patrimoine, en tout ou en partie, tel qu'il était aux mains de son propriétaire, c'est-à-dire qu'il acquiert un ensemble de droits et d'obligations.

Cette distinction est-elle possible en droit international ? Et si elle est possible, dans quelle catégorie devons-nous ranger les cessions de territoires ? Au premier abord, on est tenté de résoudre ces questions par les principes du droit civil, l'analogie des situations étant frappante. Un Etat disparaît, annexé tout entier par un autre Etat, ou divisé entre plusieurs autres, n'est-ce pas une véritable mort et une véritable succession ? Au contraire, un Etat cède à un autre une partie de son territoire, comme un propriétaire cède un de ses biens ; ce bien cédé doit passer seul au cessionnaire, indépendamment de tous les autres droits ou obligations qui peuvent exister dans le patrimoine du cédant.

L'idée de succession entre Etats, si séduisante, et qui facilite tant les solutions, est adoptée par nombre d'auteurs (1). Elle est fautive cependant, et repose sur deux idées fausses : l'assimilation

(1) Fioré, p. 311 et 317. — Bluntschli, art. 51. — Heffter, n° 64.

du patrimoine de l'Etat au patrimoine d'un particulier, avec la confusion entre le territoire d'un État et un bien ; et l'assimilation de la mort d'un individu avec la disparition d'un État.

Nous avons déjà insisté sur la nature réelle du territoire ; nous avons dit que ce n'était pas un bien, que c'était une partie intégrante de l'État lui-même, c'est-à-dire du propriétaire et non de son patrimoine. Quant à la mort d'un État, elle se distingue de celle d'un particulier en ce qu'un État ne meurt jamais tout entier et d'une façon absolue, à moins de supposer un déluge qui fasse disparaître un continent. Lorsqu'une personne physique meurt, il ne reste plus rien au point de vue du droit, rien qui puisse acquérir des droits ou assumer des obligations. Quand un État s'éteint, deux des éléments qui le composaient subsistent, le territoire et la population. C'est comme une combinaison chimique qui peut se décomposer, mais dont les éléments sont toujours là, susceptibles, avec des circonstances favorables, de reformer une combinaison nouvelle. De même la population et le territoire, éléments de l'État, subsistent toujours matériellement. Et socialement ils ne peuvent non plus mourir car on ne conçoit pas de nos jours une population civilisée vivant sans lien social. Ils revivront donc sous un lien social nouveau, ils pourront acquérir une nouvelle personnalité morale, plus ou moins affaiblie, plus ou moins indépendante, ils seront à nouveau

capables de posséder des droits, de contracter des obligations.

Ainsi, tandis que le patrimoine d'un mort est sans emploi, vacant, sans bénéficiaire ~~et sans~~ répondant, le patrimoine d'un État ne voit jamais disparaître ceux qui peuvent profiter de lui, ceux qui en ont profité dans le ~~passé~~, ceux dans l'intérêt desquels ont été contractées les obligations qu'il renferme : la population et le territoire (1).

Nous devons donc renoncer à la conception de successions entre États, et à l'application par analogie des règles du droit civil. Nous chercherons des solutions compatibles avec les notions véritables d'État et de territoire, et conformes, autant que possible, à l'équité. Une première distinction doit être faite. Un État contracte tantôt avec d'autres États, tantôt avec des particuliers. Les règles du droit international sont seules applicables aux premiers contrats. Pour les seconds, il faut toujours et avant tout respecter le droit des particuliers, c'est-à-dire le contrat tel qu'il existe en vertu du droit privé.

I. — *Effets de la cession sur les conventions passées par les contractants avec les États tiers.*

Nous distinguerons les cas d'annexion partielle et ceux d'annexion totale.

(1) Voir Chrétien dans *Journal de Clunet*, année 1886, p. 747. note 2.

1^o Annexion partielle.

Certains traités font naître des droits et obligations attachés au territoire lui-même et inséparables de ce territoire, c'est-à-dire ayant un caractère réel, ou bien des droits purement locaux et indifférents aux changements de souveraineté. Telles sont les servitudes relatives aux frontières, à l'endiguement des fleuves ou à leur navigation, au raccordement des voies de communication, tels sont encore les droits relatifs à l'exercice du culte, à la jouissance d'hôpitaux sur le territoire cédé. Ces droits et obligations suivent le territoire en toutes mains, ils sont transmis avec lui à l'État cessionnaire (1).

La neutralisation perpétuelle est une servitude, elle est inséparable du territoire pour lequel elle a été prononcée. Le traité du 24 mars 1860 a décidé en ce sens, et avec raison. « Il est entendu (art. 3) que S. M. le roi de Sardaigne ne peut transférer les parties neutralisées de la Savoie qu'aux conditions auxquelles il les possède lui-même, et qu'il appartiendra à S. M. l'Empereur des Français de s'entendre à ce sujet, tant avec les puissances représentées au Congrès de Vienne, qu'avec la Confédération helvétique, et de leur donner les garanties qui résultent des stipulations rappelées dans le présent article. » Il s'agissait du Chablais et du Faucigny, neutralisés par le protocole de Vienne du 29 mars 1815 et les traités du

(1) Pradier-Fodéré, t. I, p. 273. — Chrétien : p. 160 et 312.

16 mars et du 16 juin 1816 entre la Sardaigne et la Suisse, avec droit pour la Suisse de les occuper militairement en cas d'hostilités. Certains auteurs critiquent cependant cette solution (1). Ils voient dans les traités de neutralisation des traités politiques, qui doivent s'éteindre avec la souveraineté qui les a consentis.

Au sujet des traités autres que les traités locaux, les auteurs se divisent. Les uns (2) décident que les pays cédés restent soumis aux traités passés par l'État cédant. Les autres pensent que ces traités s'éteignent *ipso facto* à l'égard de ces pays, et sont remplacés par les traités qu'avait conclus l'État annexant (3). Cette seconde opinion est préférable. Les traités qui visent l'État dans son intégralité, ne peuvent se diviser avec le territoire de cet État. L'État, qui garde sa souveraineté et son individualité malgré tous les démembrements, garde toutes les obligations contractées par cette souveraineté. Sa personne ne s'est pas divisée, ses obligations ne se divisent pas.

Pour les traités d'ordre politique (alliances, etc.)

(1) MM. Calvo et Renault. Voir Larivière : *Des conséquences des transformations territoriales des États sur les traités antérieurs*. Thèse, Paris, 1892, p. 116. Pour le cas spécial du Faucigny et du Chablais, M. Chrétien pense que la neutralité ayant été établie dans l'intérêt exclusif de la Sardaigne, la France aurait le droit d'y renoncer (p. 280, note).

(2) Selosse, p. 219. — Cabouat, p. 300.

(3) Chrétien, p. 343. — Larivière, p. 114. Il a été jugé par les tribunaux allemands que la convention franco-suisse du 15 juin 1860 n'était plus en vigueur en Alsace-Lorraine. (Trib. de Mulhouse, 31 oct. 1885, et Colmar, 2 avril 1886. *Journal des tribunaux de Lausanne*, 26 juin 1886.)

le doute n'est pas possible. Ils n'intéressent et n'engagent que la souveraineté qui a contracté. *L'intuitus personæ* qui présida à leur naissance empêche de les étendre à une souveraineté autre que celle qui les a conçus. Il est au contraire des traités qui intéressent avant tout le territoire et sa population dans leurs relations économiques et privées. On pourrait croire qu'ils doivent y rester attachés indépendamment du souverain qui peut y régner. Les éléments du contrat, les intéressés subsistent. Ce sont par exemple les traités de commerce, les conventions sur la propriété littéraire ou industrielle, etc. Ces traités doivent cependant s'éteindre comme les autres, à l'égard du territoire cédé.

Pour les traités de commerce il est évident que le nouveau souverain ne peut admettre qu'une partie de son territoire soit soumise à des règles économiques spéciales, nécessitant une ligne de douane intérieure. C'était possible sous l'ancien régime ; l'Alsace annexée à la France continua à faire partie de l'Empire au point de vue économique. Aujourd'hui ce serait inadmissible.

Les autres traités doivent subir le même sort. Cette extinction se produit, nous l'avons dit, *ipso facto* dès le jour de la cession. On pourrait croire que les traités sont des lois pour les pays cédés, qu'ils doivent, ainsi que les autres lois, durer jusqu'à révocation formelle par le nouveau souverain. Mais dans ce cas, l'Etat tiers se trouverait, par le fait de la cession auquel il est étranger, mis

à la discrétion d'un Etat avec lequel il n'a pas traité, et qui pourrait à son gré faire durer ou s'éteindre ses obligations.

Les traités conclus par l'Etat cédant cessent donc d'être applicables au territoire cédé. Nous avons ajouté : ils sont remplacés de plein droit par les traités de l'Etat annexant.

On objecte : Un Etat ne peut voir modifier l'objet de ses obligations par un traité auquel il n'a pas pris part. Mais la jurisprudence a décidé avec raison que l'étendue territoriale d'un Etat ne jouait pas, en général, de rôle déterminant dans la conclusion des traités (1). C'est surtout une question de fait. L'esprit du traité et l'intention des parties doivent être appréciés, et selon l'importance qu'y tiennent le territoire et la population, on doit décider que ce traité s'applique ou non aux nouvelles provinces.

Ainsi les traités de commerce ne sauraient s'étendre de plein droit aux territoires acquis (2). Le régime économique du pays annexant peut être entièrement modifié par l'acquisition nouvelle, la condition faite à certains produits n'aurait plus de raison d'être ou deviendrait contraire à l'intention des parties. L'une ou l'autre de ces parties pourrait se trouver engagée dans des obligations onéreuses et qu'elle n'avait pu prévoir.

(1) Cass. 30 janv. 1867. S. 67, 1, 417. Montpellier, 10 juil. 1872. S. 72, 2, 439. — Aix, 8 nov. 1875. S. 76, 2, 134.

(2) Cabouat, p. 305.

Que décider pour les concordats passés avec le Saint-Siège ? Le pape exerce en pays catholique une sorte de souveraineté dont le concordat règle l'exercice. Ses pouvoirs ne peuvent se trouver étendus ou diminués par le fait d'une cession sans que son consentement ait été obtenu (1).

Dans les rapports entre les provinces cédées et l'Etat cédant, on doit appliquer les mêmes règles. Si l'on s'était décidé pour la persistance des traités de l'Etat cédant, et la non-application de ceux de l'Etat cessionnaire sur le territoire cédé, quelle eût été la condition de ce territoire par rapport à son ancien souverain ? En l'absence de toute convention applicable, il eut fallu décider que ce territoire devait être traité comme s'il n'avait pas cessé d'appartenir à l'Etat cédant. Au point de vue du commerce par exemple, aucun traité ne réglant sa condition, il eut continué de faire partie, économiquement, de cet Etat. En revanche, à l'égard de son nouveau souverain, il se serait trouvé comme auparavant dans la condition d'un territoire étranger. De telles solutions ne sont pas possibles, juridiquement ni pratiquement. Il faut donc donner pour règles aux rapports entre le territoire cédé et son ancien souverain les traités existants entre cet Etat et l'Etat cessionnaire.

La convention additionnelle du 11 décom-

(1) Selosse admet cette solution pour le Concordat, mais comme principe commun à tous les traités, c'est-à-dire qu'il adopte l'opinion que nous avons combattue, p. 219.

bre 1871, adoptant ce système, décide que : « Les dispositions de la convention franco-badoise du 16 avril 1846 sur l'exécution des jugements, celles du traité d'extradition conclu entre la France et la Prusse le 21 juillet 1845 et la convention franco-bavaroise du 24 mars 1865 sur la garantie réciproque des œuvres d'esprit et d'art seront provisoirement étendues à l'Alsace-Lorraine, et que, dans les matières auxquelles ils se rattachent, ces trois arrangements serviront de règle pour les rapports entre la France et les territoires cédés. » C'était admettre implicitement que les traités de la France avaient cessé d'être applicables. Et s'il a fallu un texte spécial pour décider quelles conventions seraient en vigueur en Alsace-Lorraine, c'est parce que l'Allemagne était formée de nombreux Etats ayant chacun leur régime de traités.

2° Annexion d'un Etat entier.

Il faut distinguer selon que l'annexion se fait en faveur d'un Etat unitaire ou d'un Etat fédéral.

Dans le premier cas, il y a extinction absolue de l'ancienne souveraineté. Les obligations contractées par cette souveraineté suivent son sort et s'éteignent avec elle. Il faut donc adopter les mêmes règles que précédemment, et pour les mêmes raisons ; c'est-à-dire que le territoire acquis doit tomber sous le régime des traités contractés par l'Etat annexant (1). Cet Etat ne

(1) Il a été jugé en ce sens que les traités conclus entre la France et la Sardaigne concernant l'exequatur des jugements s'appliquaient à tout le royaume d'Italie. Montpellier, 10 juillet 1872. D. 72, 2, 240. Nice, 16 mars 1873. D. 77, 2, 225.

succède pas aux obligations de l'Etat qui disparaît; nous l'avons dit, il n'y a pas de succession entre Etats. Et l'on ne peut reporter ces obligations sur le territoire et la population annexés, puisqu'ils ne constituent plus une personne internationale. Par rapport à l'Etat annexant, les mêmes raisons existent que précédemment: cet Etat ne peut être divisé en deux parties soumises à des régimes différents. L'unité de législation (et les traités sont des lois), est un principe moderne qui ne peut être violé sans que soient en même temps violées l'indépendance et la souveraineté de l'Etat (1).

Si c'est un Etat fédéral qui annexe, l'Etat annexé ne disparaît pas entièrement en tant qu'Etat; sa souveraineté est plus ou moins amoindrie selon le lien fédéral, mais il reste un Etat, il garde le principe, sinon l'exercice de cette souveraineté. Ses obligations subsistent donc puisqu'il existe encore; il ne peut s'en prétendre libéré sous prétexte qu'il a accepté d'autres liens plus puissants. Mais si ces liens nouveaux sont contraires aux anciens, l'Etat fédéral et son nouveau membre doivent s'entendre avec les Etats tiers pour concilier leurs obligations respectives; car les anciens traités,

(1) M. Chrétien admet la persistance des traités de l'Etat annexé, comme conséquence d'une succession universelle (p. 342). M. Carnazza-Amari (*op. cit.*, sect. IV, ch. IV, § 1), explique la même solution par une sorte d'association entre l'annexant et l'annexé. En fait, des traités postaux conclus par le royaume des Deux-Siciles, ont été considérés comme demeurant en vigueur après l'annexion à la Sardaigne.

même s'ils sont inconciliables avec le lien fédéral, ne peuvent s'éteindre *ipso facto*, pour la raison que nous venons de dire, c'est-à-dire parce que l'Etat annexé ne peut se dégager par sa seule volonté (1).

II. — *Effets sur les obligations envers des particuliers.*

Ici encore nous devons distinguer le cas d'annexion totale d'un Etat et celui d'annexion partielle.

§ I. — ANNEXION TOTALE.

Les auteurs décident, en général, que toutes les obligations de l'Etat annexé passent à la charge de l'Etat qui annexe (2). Ils ne font aucune distinction, ni sur le caractère de la dette, qui peut être d'intérêt général ou d'intérêt local, ni sur celui de l'annexion, pacifique ou non. L'application de ce principe fut faite par la Prusse qui succéda aux obligations du Hanovre. De même une loi sarde de 1860 fondit en une seule les dettes de tous les Etats réunis à la Sardaigne.

Comment justifier ces solutions? Par l'idée

(1) D'après M. Larivière (p. 418), les traités contraires au lien fédéral s'éteignent *ipso facto*, et les autres subsistent.

(2) Bluntschli, art. 50. - Heffter, § 23. — F. de Martens, t. I. p. 369.

d'une véritable succession ? Nous avons déjà exposé cette théorie et les raisons qui nous empêchaient de l'accepter.

D'autres auteurs expliquent que les obligations d'un Etat sont en quelque sorte hypothéquées sur son territoire (1), suivent ce territoire et s'attachent à la personne de son possesseur, quel qu'il soit. Ici apparaît l'idée que le territoire est un bien, qu'il est le gage des créanciers de l'Etat, de même que le patrimoine d'un particulier est le gage de ses créanciers ; idée que nous avons également repoussée. Si l'on pouvait dire que le cessionnaire est tenu *propter rem*, il faudrait décider que la dette de l'Etat annexé serait due par lui, mais ne se confondrait pas avec ses autres dettes, dont il n'est tenu que personnellement. De sorte qu'en cas de nouvelle cession, la dette primitive, toujours hypothéquée sur le territoire, le suivrait aux mains du tiers acquéreur, qui devrait en outre supporter une part proportionnelle des dettes personnelles de son auteur. Or personne ne propose une solution aussi absurde.

On dit aussi, argument d'équité, en apparence du moins : *ubi emolumentum, ibi et onus esse debet*. Toujours cette confusion entre le territoire et un bien, entre une annexion et un gain pécuniaire ! Qui peut dire si cette annexion sera un profit pour le cessionnaire ? Les dettes ont été contractées dans l'intérêt du territoire cédé, elles

(1) Selosse, p. 168.

ont contribué à sa mise en valeur. Mais, après l'annexion, c'est ce territoire lui-même qui en profite encore, et non les autres parties de l'Etat.

Et si les obligations contractées n'ont pas eu d'effet utile, ont été des dépenses vaines pour l'Etat annexé, il serait juste que l'annexant les reniât. Comment faire la distinction ?

L'équité veut au contraire que les dettes soient dues et supportées par ceux qui les ont contractées, qui en ont profité et en profitent encore, ou qui, si elles ont été contractées follement, doivent en subir seuls les conséquences, c'est-à-dire par la population et le territoire de l'Etat annexé. Ils sont toujours là, pourquoi les décharger ?

L'Etat annexant ne peut remplacer l'Etat disparu comme débiteur. Les créanciers n'ont pas contracté avec lui ; ils ne le connaissent pas. S'il est insolvable, ils ne doivent pas en souffrir. Les créanciers ont passé un contrat d'ordre privé avec une personne morale qui se trouve être un Etat, sans que ce caractère d'Etat modifie en rien la nature du contrat. Par conséquent les événements d'ordre international qui peuvent survenir ne modifient pas un contrat privé, sur lequel le droit international est sans pouvoir, ils ne peuvent priver les créanciers de leur débiteur. D'autre part les créanciers ne peuvent acquérir de droits contre un débiteur nouveau, puisqu'ils conservent tous les droits que leur avait donnés leur contrat. Si leur ancien débiteur est insolvable, tant pis pour eux. L'annexion est un événement

fortuit sur lequel ils ne pouvaient compter, qu'ils ne peuvent invoquer pour se garantir pas plus qu'on ne peut l'invoquer contre eux (1).

Il n'y a donc rien de changé, ni dans le droit de poursuite des créanciers, ni dans le droit de contribution. Si l'on avait donné aux créanciers le droit de poursuivre l'Etat annexant, la question du droit de contribution se serait posée. L'équité eût voulu que l'ancien Etat supportât seul définitivement sa dette. Avant la fusion en 1860 de toutes les dettes italiennes, la Sardaigne levait dans chacun des anciens Etats qu'elle avait annexés les impôts nécessaires au paiement de leur dette propre.

Avec le système que nous adoptons, l'Etat annexant doit agir de même, et par des impôts spéciaux faire payer sa dette à l'ancien Etat devenu l'une de ses provinces. Il ne faut pas objecter que le pays annexé va se trouver dans une situation par trop injuste, obligé de supporter les impôts existants dans l'Etat qui l'annexe et en outre les impôts nécessaires au paiement de sa dette propre. Ce résultat devait toujours se produire, puisqu'en définitive c'était toujours lui qui devait payer sa dette. C'est à l'Etat annexant de tenter d'en adoucir l'iniquité. Mais, dira-t-on, l'Etat annexant va se trouver divisé en deux par-

(1) En ce sens : Appleton. *Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'Etat annexé ou démembré, et sur celles des provinces annexées*. Thèse, Paris, 1894.

ties soumises à des régimes fiscaux différents. Qu'importe ? C'est affaire de droit intérieur de cet Etat, cela ne regarde pas les créanciers et ne saurait ni leur nuire ni leur profiter.

La situation est en somme exactement la même que pour une province ou un département ayant une dette propre. L'annexion de la province ou du département, nous le verrons plus loin, ne change rien, ni au droit de poursuite ni au droit de contribution. Il n'est pas plus difficile d'imposer spécialement l'ancien Etat devenu simple province, pour le paiement de ses anciennes dettes, que si cet Etat n'avait jamais été qu'une province ayant une dette propre. Et de même que le gouvernement met d'office au budget d'un département les sommes nécessaires au paiement de ses dettes, lorsque ce département ne le fait pas lui-même, de même l'État annexant, étant devenu le tuteur administratif des provinces réunies, devra, en cas de besoin, les imposer d'office. C'est la seule garantie qu'il doive aux créanciers. Il la doit en qualité de tuteur de l'ancien État devenu incapable, en qualité de liquidateur d'une personne morale qui se dissout. Et cette garantie est très suffisante pour sauvegarder l'intérêt des créanciers. Leur contrat n'a pu leur faire espérer d'autres droits.

Une conséquence de ce système est la suivante : si l'État annexant se trouvait être, avant la cession, créancier de l'Etat annexé, il n'y aurait pas confusion et extinction de la créance. On admet

cette solution même avec le système contraire (1), mais elle est beaucoup moins justifiable.

Le système que nous venons d'exposer et que nous voudrions voir appliquer dans tous les cas, est généralement accepté lorsqu'il s'agit d'annexion à un Etat fédéral. L'Etat annexé garde en effet une certaine personnalité, ses obligations le suivent. Lors de l'annexion du Texas par l'Union américaine, le Congrès, par une résolution du 1^{er} mars 1845, décida que cet Etat conservait sa dette propre, et que l'Union n'en était pas tenue (2).

L'Etat annexé conserve donc ses dettes ; il doit en outre supporter sa part dans les obligations de l'Etat qui l'annexe. Cette solution, qui semble si injuste, est cependant inévitable. Un État est une personne unique, indivisible, ses obligations sont indivisibles comme lui, s'attachent à sa personne entière, telle qu'elle existe à un moment donné. Ses agrandissements doivent profiter à ses créanciers comme ses démembrements leur nuire. L'Etat annexé s'est fondu dans la personne de l'Etat annexant, il fait partie du débiteur, il doit avec lui. Donc, au point de vue du droit de poursuite, il ne peut y avoir de doutes, l'Etat tout entier est responsable.

Quant à la contribution, les nouveaux terri-

(1) Selsosse, p. 172.

(2) Dudley-Field, article 22. — Cabouat, p. 179. — Calvo, t. 1, p. 248. — Lawrence, *Commentaire sur le Droit des gens de Wheaton*, t. 1, p. 211.

toires doivent en principe supporter leur part. Un nouveau sociétaire entrant dans une Société est tenu des dettes anciennes de l'association. De même les générations d'aujourd'hui doivent payer des dettes contractées autrefois et dont elles n'ont nullement profité. Mais en fait, si le résultat est trop injuste, l'Etat annexant peut toujours répartir à son gré la contribution.

§ II. — ANNEXION PARTIELLE

1^o Dettes spéciales à la fraction de territoire annexée.

Pour les dettes spéciales à la fraction annexée il ne se présente pas de difficulté sérieuse. Le débiteur existe toujours et doit toujours répondre de sa dette. Ses engagements n'intéressent ni le cédant, ni le cessionnaire. Cependant certains auteurs disent : « L'annexant prend à sa charge les dettes spéciales. » (1) L'expression est mauvaise et contraire à leur propre pensée. L'Etat annexant n'est jamais tenu des dettes des provinces, départements ou communes qu'il acquiert, pas plus que l'Etat cédant n'en était tenu. On a cependant prétendu qu'en cas d'insolvabilité de la province, l'Etat annexant devait répondre à sa place (2). Pourquoi serait-il devenu caution ? Rien

(1) Bluntschi, article 48.

(2) *Répertoire général du Droit français*. Annexion, n^o 169.

dans le contrat de cession n'a pu faire naître à sa charge une telle obligation.

Alors même que l'Etat démembré aurait cautionné la dette de sa province, l'Etat annexant ne succéderait pas à cette obligation. Même en admettant le partage des dettes de l'Etat démembré, cet Etat doit rester seul caution de la province qu'il cède. En effet, quant un Etat cautionne une de ses provinces, c'est toute la partie de l'Etat non engagée directement qui se porte garante de la province débitrice. Celle-ci ne peut être à la fois débitrice principale et caution d'elle-même. La cession n'a donc pour effet que de séparer en fait le débiteur et sa caution. Rien n'est changé à leurs obligations respectives. La province cédée n'a pu emporter dans le patrimoine de l'Etat annexant une obligation qui n'a jamais du peser sur elle.

Dans l'application pratique, si la province cédée est divisée en nouvelles circonscriptions par son nouveau Souverain, on doit diviser la dette entre ces circonscriptions, au point de vue de la contribution. Quant au droit de poursuite, on ne peut obliger les créanciers à diviser leur action. Si la province débitrice n'était aliénée qu'en partie, sa dette se diviserait en proportion de chaque section.

Les principes que nous venons d'énoncer ont

été consacrés par les traités et la jurisprudence (1).

2° Dette publique de l'Etat cédant.

Quelle doit être l'influence d'une cession partielle sur la dette publique de l'Etat cédant ? Sur cette question, les auteurs se divisent en théorie comme les traités divergent en pratique.

Trois systèmes sont proposés.

A) L'Etat démembré reste tenu de toute sa dette. Sa personnalité n'est pas atteinte par le démembrement, pas plus que par un changement dans sa constitution ou la personne de son Souverain.

Il n'y a pas de succession puisqu'il n'est pas mort. Il n'a fait qu'aliéner une partie de son patrimoine, c'est une aliénation à titre particulier, sans effet sur son passif. De même en droit privé un débiteur peut aliéner à titre particulier tous ses biens, sans cesser d'être tenu d'une seule de ses dettes, sans que ses acquéreurs doivent rien supporter (2)

L'annexion de l'Alsace-Lorraine, en application de ce principe, laissa la France chargée de toutes ses dettes. Le traité hispano-américain ne déchar-

(1) Traité du 30 mai 1814, article 21. Traité de Zurich du 10 novembre 1859. Traités des 24 août et 30 octobre 1866, et la jurisprudence italienne. Journal de Clunet, 1886, p. 743 et 746.

(2) En ce sens : Hall. *A treatise on international law*, p. 102. — Dudley Field, article 23. — Bluntschli, article 48. — Chrétien, dans Journal de Clunet, 1886, p. 748 et dans : *Principes de Droit international public*, p. 145. — Pradier-Fodéré, t. I, p. 275.

gea pas d'avantage l'Espagne privée de ses colonies.

B) D'après un deuxième système, la dette de l'Etat cédant doit être partagée, et l'Etat annexant en être tenu en proportion du territoire qu'il acquiert (1). Nombre de traités consacrent ce système (2). Il se fonde presque uniquement sur l'équité. Heffter invoque en outre des raisons ingénieuses. Il n'y a pas, dit-il, aliénation d'un bien particulier, mais mort partielle de l'Etat cédant qui est atteint dans ses éléments constitutifs. Cette mort partielle ouvre une succession partielle, et l'héritier succède aux charges en proportion de son émolument.

C). Enfin une troisième solution est proposée, qui, si elle n'a pas pour elle l'autorité d'auteurs renommés, ne s'en présente pas moins sous un aspect juridique et équitable. (3) Nous verrons cependant qu'on ne peut l'accepter.

(1) En ce sens Heffter, p. 62. F. de Martens, t. I, p. 370. Selosse, p. 168. Bry. *Précis de droit international public*, p. 70. Despagnet, *Cours de droit international public*, § 90.

(2) Traité de Zurich du 10 novembre 1859, article 7 et la Convention du 9 septembre 1860. Traité de Vienne du 30 octobre 1866, article 3. Conventions du 15 septembre 1864 et du 7 décembre 1866 entre l'Italie et la France par lesquelles l'Italie s'engage à prendre une part de la dette du Saint-Siège. Traité du 24 mars 1860 et Convention du 23 août de la même année qui fixe à 4,500,000 francs de rente Sarde 5 0/0, la part que doit prendre la France dans la dette Sarde. Traité du 30 octobre 1864 qui impose à l'Autriche et à la Prusse la charge d'une partie de la dette Danoise. Enfin le traité de Berlin du 11 juillet 1878, confirmant le traité de San Stefano, qui oblige les nouveaux Etats de Bulgarie, Serbie et Monténégro à contribuer aux dettes Ottomanes. Dans ce dernier cas il s'agit, il est vrai, de sécession et non de cession et les mêmes arguments ne sont plus valables. De même lors de la séparation en 1830, entre la Belgique et les Pays-Bas.

(3) Appleton, p. 114. Cabouat, p. 176.

La dette, d'après ce système, doit se diviser, mais entre l'Etat démembré et le territoire qu'il cède, c'est-à-dire qu'elle se divise comme le débiteur lui-même. L'Etat annexant reste en dehors, il ne doit pas supporter ce dont l'Etat cédant est déchargé. Tout reste comme auparavant ; les créanciers conservent le même débiteur. Les mêmes territoires supportent la dette qu'ils ont contractée.

Des arguments d'analogie peuvent être tirés en faveur de ce système du droit administratif, qui, dit-on, doit servir de comparaison en droit international plutôt que le droit civil. (1) Lorsqu'une portion de commune est rattachée à une autre commune, on applique les règles suivantes : Les dettes spéciales à la portion détachée lui restent propres. La dette générale de la commune démembrée est divisée entre les deux portions proportionnellement aux centimes payés par chacune. Jamais l'on n'a songé à faire supporter par la commune annexante la part de dettes de la portion qui lui est réunie. Les mêmes principes doivent être mis en pratique en droit international.

Ce système produit, entre autres, cette conséquence. Si l'Etat annexant est créancier de l'Etat démembré, il n'y a pas confusion des dettes pour une part correspondante à celle dont est déchargé

(1) Appleton, p. 124.

cet Etat. (1) L'Etat annexant n'est pas devenu débiteur, il reste créancier. Mais sa créance porte en partie sur sa nouvelle province. (2)

Le droit de contribution étant ainsi réglé, c'est-à-dire restant ce qu'il était auparavant, il faut déterminer les conditions du droit de poursuite. La cession ne peut jamais nuire aux créanciers. Même lorsqu'elle est le fait de la force, elle ne peut être invoquée par le débiteur comme cas de force majeure. Le territoire est aux risques de l'Etat débiteur et non de ses créanciers. Ceux-ci n'ont donc pas par le fait de la cession deux débiteurs simplement conjoints comme en cas de succession. L'Etat démembré n'est pas le successeur du même Etat non encore démembré, c'est-à-dire son propre successeur. Il reste le débiteur lui-même. Rien n'est changé pour la poursuite comme pour la contribution.

En principe donc, les créanciers ne pourraient s'adresser à la province cédée, mais on doit leur accorder une action oblique, analogue à celle de l'article 1166 du Code civil. Même, en cas de banqueroute de l'Etat débiteur, leur droit doit être sauvegardé. Il faut leur donner une action directe privilégiée contre la province cédée, action analogue à celle du bailleur contre le sous-locataire, ou de l'ouvrier contre le maître de l'affaire. (3) Ainsi en cas de dissolution de communauté, les

(1) En sens contraire, Selosse, p. 171.

(2) Appleton, p. 139.

(3) Appleton, p. 151 et suiv.

créanciers peuvent poursuivre l'un des époux pour le tout et l'autre pour sa part personnelle. Cette action contre la province s'éteindrait du reste s'il y avait paiement à l'Etat démembré du capital représentant la part de dette, ainsi que fit la France pour la Savoie.

Lorsqu'on adopte un des deux systèmes d'après lesquels l'Etat démembré doit être déchargé d'une partie de sa dette, il faut choisir un *criterium* pour opérer le partage équitable entre cet Etat et la province cédée. Trois solutions sont possibles : on peut diviser la dette 1° proportionnellement à la superficie des territoires. Personne ne propose cette solution, elle amènerait en pratique à d'absurdes injustices.

2° En proportion du chiffre des populations. Ce fut le *criterium* adopté en 1866 par l'Italie pour le partage de la dette pontificale. Il ne présente pas une base suffisamment équitable ni suffisamment stable. La population est chose variable. L'apprécier au moment même de la cession serait injuste car elle peut immédiatement après, et par le fait même de cette cession, diminuer d'une façon brusque. Puis la population cédée peut être fort pauvre en comparaison de celle qui reste à l'Etat démembré, ou au contraire beaucoup plus riche. Tous les arguments opposables aux impôts par capitation sont valables contre ce *criterium*.

3° Le troisième *criterium*, la richesse, est géné-

ralement choisi. (1) C'est l'assiette ordinaire de toutes taxations. Aussi est-ce par les impôts payés qu'on appréciera cette richesse. C'est du reste le procédé employé dans les modifications de communes, on partage les dettes en proportion des centimes perçus. En sorte que si l'on adopte le système de M. Appleton, la cession ne change rien. La province annexée paie comme auparavant les impôts dont elle était grevée pour le service de la dette publique. M. Appleton y voit encore un argument en faveur de son système. (2)

Il est cependant une dette de l'État démembré que l'on s'accorde à ne pas partager : c'est l'indemnité de guerre due à l'État vainqueur. M. Sellose, pour l'expliquer, dit qu'il serait immoral qu'un État rançonnât une partie de son propre territoire. M. Appleton pense que le traité pourrait prévoir et ordonner ce partage. En fait, si l'indemnité de guerre n'est pas divisée, c'est qu'elle est imposée par le même traité de paix qui opère la cession. La dette naît donc au moment même où le territoire cédé cesse d'appartenir au vaincu, elle ne peut se fixer sur lui.

Entre les trois systèmes que nous avons exposés, nous devons. Choisir celui qui est le plus employé en pratique, le partage de la dette entre

(1) Le traité de Berlin laisse dans le doute la question de la répartition des dettes, il parle seulement d'une base équitable.

(2) P. 144.

l'État démembré et l'État annexant, doit être écarté. En droit on ne peut invoquer en sa faveur ni l'idée de succession ni celle d'hypothèque. En équité il n'est pas juste de faire payer aux habitants de l'État cessionnaire des dettes peut-être fort anciennes dont ils ne profiteront jamais. Souvent même ils devraient supporter des dépenses faites pour soutenir contre eux la guerre qui s'est terminée par leur victoire, résultat trop illogique.

Nous adopterions volontiers le système de M. Appleton si nous n'y apercevions de grandes difficultés.

Nous nous demandons sur quelle personne repose l'obligation attribuée au territoire cédé. Toute obligation, comme tout droit, suppose une personne, physique ou morale, pour la supporter. On nous dit : la quote part de dette est due par le pays cédé. On oublie que ce pays n'a pas d'individualité juridique, n'est pas une personne, qu'aucune obligation par suite ne peut se fixer sur lui. Les personnes morales de droit interne, qui ne l'admet ? n'ont pas d'existence propre, spontanée, c'est la loi qui leur donne vie. Or les pays cédés peuvent comprendre des provinces, des départements, des communes, des personnes morales d'ordres divers ou des fractions de ces personnes, ils ne sont pas *une* personne, et le seul fait qu'ils soient cédés ne peut leur donner cette personnalité, cette existence propre. Souvent, en fait, l'application des lois nouvelles fera disparaître avec l'organisation les personnes morales existantes

précédente. Les circonscriptions administratives seront modifiées, confondues, le territoire nouveau se trouvera incorporé dans l'ancien. Comment reconnaître le sujet de l'obligation ?

Au point de vue du droit international, pour qui les personnes peuvent, il est vrai, naître spontanément, il n'est pas possible de concéder aux territoires annexés une personnalité internationale. Ils ne peuvent former un État dans l'État, par l'effet d'un contrat qui n'a jamais voulu ce résultat, mais qui au contraire a pour but leur fusion complète avec l'État cessionnaire.

Il n'est donc pas possible que la coexistence de deux contrats, dont l'un de droit privé, de droit interne entre un État et des particuliers, et l'autre de droit des gens, entre deux États, ait soudain le pouvoir de faire naître une personne internationale, ni même une personne morale nouvelle. Quelles lois, du reste, pourraient régir les conditions d'existence de cette personne morale, puisque le contrat par lequel elle est débitrice a été conclu sous la législation de l'État démembré, tandis qu'elle est soumise aux lois de l'État acquéreur ?

Le droit administratif invoqué par M. Appleton respecte au contraire les principes. L'adjonction d'un territoire grevé de dettes à une nouvelle commune, crée une section de commune, c'est-à-dire une personne morale nouvelle et distincte, sur laquelle se porte l'obligation. Mais cette sec-

tion ne naît pas spontanément, elle naît par l'effet de la loi interne qui a prévu et réglé le cas.

Ces objections ne sont pas seulement de pure théorie. M. Appleton donne aux créanciers une action, oblique ou directe, contre les provinces cédées. Qui donc ces créanciers assigneront-ils devant les tribunaux, qui représentera en justice les territoires débiteurs ? Ils n'ont pas de ministres chargés de la liquidation de leurs dettes, ils n'ont ni ordonnateurs ni comptables pour en opérer le paiement. L'État acquéreur peut refuser de s'occuper d'une dette qui ne l'intéresse pas. Lorsqu'il annexe des personnes morales existant déjà, des départements, des communes, il les prend avec leur actif et leur passif propres. Il ne peut, en acquérant ces personnes, acquérir plus de droits qu'elles n'en possèdent. Mais, nous le répétons, le territoire cédé n'étant pas une personne, ne possède rien, donc ne doit rien.

Les créanciers ne peuvent donc, en tous cas, s'adresser qu'à leur débiteur originaire. Celui-ci ne peut, pour les mêmes raisons, avoir de recours contre le territoire qu'il a cédé. Or il ne peut en avoir davantage contre l'État cessionnaire, puisque, par hypothèse, cet État n'est pas garant. Comment l'État débiteur, obligé de payer, pourrait-il faire pour recouvrer la part due par son ancien territoire ?

Ces arguments ne sont valables que contre ceux qui prétendent à un partage effectué de plein droit. Il reste toujours la possibilité pour les contrac-

tants de convenir formellement de ce partage et d'en régler les conditions. Disons cependant que le système n'a pas toute l'équité dont il se pare. La population d'un territoire est chose variable, et un changement de souveraineté est bien fait pour la modifier. Les droits d'option et d'émigration enlèvent au territoire cédé un nombre souvent fort important de ses anciens habitants, et les plus riches, ceux qui peuvent le plus facilement s'en détacher. La charge de la dette pèserait sur une population appauvrie en nombre comme en richesse. Le chiffre d'impôts payés au moment de la cession, étant choisi comme *criterium* du partage, perdrait toute signification. Les émigrés rentrés dans leur ancienne patrie n'y supporteraient plus qu'une dette diminuée, et au contraire les nationaux de l'État cessionnaire qui les auraient remplacés sur le territoire annexé, paieraient à leur place pour des dépenses dont ils pourraient beaucoup moins profiter.

On nous dira peut-être : ces objections s'appliquent également au cas d'annexion totale. Il faudrait donc décider que l'annexion totale prive les créanciers de tout débiteur, éteint leur créance ? Les deux situations sont bien différentes. En cas d'annexion totale, la personne morale débitrice existe, il n'est pas besoin d'en faire naître une nouvelle. Cette personne, il est vrai, disparaît. Mais la dissolution d'une société quelconque n'a jamais privé ses créanciers de leur créance, tandis qu'on n'a jamais parlé de créanciers d'une société

non encore existante. Le cas d'annexion totale est le même que celui d'une province annexée ayant une dette propre. Personne ne propose de libérer cette province de sa dette, ou même de la mettre à la charge de l'État annexant. Si cette province perd sa personnalité par l'effet de l'organisation administrative de son nouveau maître, elle n'en doit pas moins payer ses dettes. De même si l'État ancien se trouve fondu dans les circonscriptions nouvelles, et devient méconnaissable, peu importe. C'est la liquidation d'une société dont les membres se dispersent, les dettes doivent être payées malgré tout.

Lorsqu'un Etat entier est annexé, les créanciers se trouvent il est vrai privés d'une garantie, le droit qu'avait cet Etat de lever l'impôt, droit qui passe à l'Etat annexant. Mais qu'une société perde les droits sur lesquels s'était établi son crédit, une concession, par exemple, un monopole quelconque, jamais on ne fait payer les dettes de cette société à celui qui obtient après elle la même concession ou le même monopole.

Nous nous rallions donc au premier système, quelque dur qu'il puisse paraître pour l'Etat démembré. Mais nous n'invoquons pas pour le justifier des arguments de droit civil sans valeur en notre matière. Il n'y a pas dans une cession de territoire d'aliénation au sens civil du mot, pas plus à titre particulier qu'à titre universel. Il y a démembrement. Or, comme on l'a dit (1), un dé-

(1) Halleck. *Elements of international law*, t. I, p. 76.

biteur amputé est toujours un débiteur. L'amputation n'a jamais été un motif de réduction des dettes, encore qu'elle devienne pour le débiteur une cause d'insolvabilité. La personne du débiteur, plus encore que son patrimoine, est aux risques de ses créanciers.

Et le membre détaché ne peut être considéré comme une portion de débiteur, tenue d'une portion de dette. Il est mort, juridiquement mort. Les créanciers ont prêté à l'Etat parce qu'il possédait un domaine de valeur. Le territoire détaché est sans domaine propre. Le domaine de l'Etat cédant qu'il contient est transmis à l'Etat cessionnaire. Mais pour que cet Etat soit tenu par le fait de cette acquisition, il faudrait admettre soit une succession, soit une hypothèque portant sur les biens domaniaux. Nous avons repoussé l'idée de succession. Quant à l'hypothèque, on en parle bien comme portant sur le territoire tout entier, mais non sur le seul domaine. Si cela était, l'Etat cessionnaire pourrait se libérer en abandonnant les biens du domaine, mais il garderait la souveraineté du territoire. C'est inadmissible.

Les créanciers ont prêté à l'Etat, surtout parce qu'il était un Etat, qu'il avait le droit souverain de lever l'impôt. Le territoire cédé n'est pas un Etat, il n'a pas pouvoir de lever d'impôts. Il n'offre aux créanciers aucune garantie. Pour eux il est mort, c'est un membre amputé.

Si nous voulions chercher des comparaisons dans le droit privé, nous arriverions encore à des

solutions semblables. Une nation peut être considérée comme une Société anonyme dont l'Etat, au sens administratif du mot, est l'administrateur. Qu'un certain nombre d'actionnaires cessent de faire partie de la Société, que son capital soit réduit, cette société n'est pas atteinte en sa personnalité, ses dettes lui restent et ne passent pas aux actionnaires qui la quittent.

Ainsi, dans les rapports entre l'Etat débiteur et ses créanciers, aucun doute n'est possible, ceux-ci gardent leur débiteur et n'en acquièrent pas d'autre.

Dans les rapports entre l'Etat cédant et la province cédée, le premier, avant la cession, n'avait pas d'action contre la seconde. Le contrat par lequel il renonce à tout droit sur elle ne peut lui donner un droit nouveau. Elle n'existe plus pour lui. D'ailleurs c'est l'Etat, et non la province, qui consent la cession. La province se trouverait donc, chose bien étrange, obligée par le consentement de celui qui deviendrait son créancier.

Dans les rapports enfin entre l'Etat cédant et son cessionnaire, la solution ne se justifie pas moins. La cession de territoire ou bien a pour seule cause la force, ou bien est une vente, un échange, un acte intéressé où la valeur du territoire a été appréciée en quelque sorte commercialement; ou enfin elle doit être considérée comme la restitution d'une chose injustement détenue. Dans le premier cas, les conditions de la conquête sont à la merci du vainqueur. S'il ne veut accep-

ler aucune participation à la dette, ni pour lui-même, ni pour le territoire qu'il acquiert, l'Etat cédant ne peut l'y contraindre. Dans le deuxième cas l'imposition de charges non prévues par le contrat, et auxquelles l'acquéreur ne s'attend pas, fausserait l'estimation qui est la base de ce contrat. Ici le droit civil peut être justement invoqué. Ce contrat a tous les caractères d'un contrat civil, c'est bien une aliénation à titre particulier. Dans le troisième cas, la nation qui a des titres légitimes à revendiquer le territoire en question doit le prendre sans charges, ou du moins sans les charges qui ne lui sont pas propres. Elle ne peut être obligée par les actes de celui qui a détenu injustement une partie d'elle-même.

3° Dettes ayant un caractère particulier.

Il est des dettes que l'Etat cédant a contractées dans l'intérêt exclusif du territoire qu'on lui enlève. Le cas peut se présenter dans des conditions diverses. Parfois l'État, ayant plus de crédit que sa province, emprunte directement des sommes qu'il prête à son tour à cette province avec des conditions moins rigoureuses que celles exigées par les créanciers. La situation des créanciers ne change pas par la cession. C'est à l'Etat seul qu'ils ont prêté. Mais l'Etat a cette fois un recours contre sa province. C'est donc un cas de dette propre du territoire cédé.

D'autres fois au contraire des personnes morales locales prêtent à l'État pour l'exécution de travaux publics qui les intéressent personnelle-

ment. Ces personnes gardent leur créance après l'annexion, et, comme elles n'emportent pas une part de la dette générale de l'État, il n'y a pas confusion, l'État continue à devoir toutes les dettes qu'il a contractées dans leur intérêt. Ce résultat paraît inique. Voici par exemple une ville maritime qui a prêté à l'Etat pour la construction ou l'aménagement de son port. Cette ville est cédée. L'État dépossédé doit encore lui payer des travaux dont il ne profitera plus.

Sans même imaginer ce cas particulier, il arrive que des dépenses considérables de l'Etat n'aient qu'un objet restreint, ne profitent qu'à une partie facile à déterminer du territoire. Si cette partie est comprise dans la cession, il semble juste de lui faire supporter ces dépenses. Si elle n'est pas cédée, il semble également juste à ceux qui veulent le partage des dettes de ne pas faire payer ces dépenses d'intérêt particulier à l'Etat annexant ou à la province annexée qui n'en profitent pas. Ces distinctions sont faites en droit administratif dans les modifications de communes. Si la section de commune annexée contient une église ou une école dont elle profite seule, elle devient seule débitrice des obligations contractées pour leur construction. Il est plus difficile de déterminer exactement quelles sont, parmi toutes les dettes d'un État, celles qui ont été contractées dans l'intérêt exclusif d'une partie de son territoire. Cependant il se peut que la comptabilité de l'État soit telle que la

distinction soit facile à faire. Que doit-on décider en ce cas ?

Il faut tout d'abord mettre de côté le cas des dettes formellement hypothécaires. Nous le retrouverons tout à l'heure, la solution pour elles est beaucoup plus simple. Quant aux dettes ordinaires, la tendance est d'en décharger l'Etat débiteur pour les mettre au compte de l'Etat annexant.

La guerre hispano-américaine et le traité de paix qui la termina firent naître une question de ce genre, et l'importance des intérêts en jeu aggrava les divergences d'opinion. L'île de Cuba, abandonnée par l'Espagne, avait coûté fort cher à cette puissance. D'importants travaux de mise en valeur d'une part, et d'autre part les dépenses nécessaires à la répression de fréquentes et graves insurrections, avaient mis à la charge de l'Espagne une dette considérable, que la comptabilité espagnole permettait de distinguer nettement des autres, et généralement désignée sous le nom de dette cubaine. Une partie de cette dette était hypothécaire, elle fut cependant laissée comme le reste à l'Espagne ; nous verrons si c'est à tort, mais pour le moment il ne s'agit que des dettes pures et simples. Les Espagnols, qui perdaient Cuba, demandèrent naturellement à être déchargés de la dette cubaine dont ils ne devaient plus tirer profit. Les Américains répliquèrent d'abord que la majeure partie de cette dette avait servi à réprimer les insurrections, qu'on ne pouvait faire

payer aux Cubains une dépense faite, non dans leur intérêt, mais contre eux, pour les replacer sous le joug inique de l'Espagne. Puis ils se tirèrent entièrement d'affaire en imaginant pour Cuba une situation toute spéciale. Ils n'annexaient pas l'île et ne pouvaient par conséquent être en aucune façon responsables des obligations de cette île. D'autre part l'île elle-même n'était pas constituée en Etat véritable et indépendant, et ne pouvait succéder aux obligations de l'Espagne.

De sorte qu'en réalité, la question n'a pas été résolue. Examinons-la donc en théorie. Ayant décidé qu'un Etat démembré ne devait pas être déchargé de ses dettes, nous croyons que cette solution doit être absolument générale. Les obligations doivent être considérées au point de vue de leurs caractères juridiques et non utilitaires. Leurs effets pratiques, les avantages réels que le débiteur en a ou n'en a pas retirés sont sans intérêt dans une question de droit. L'Etat a contracté une dette, peu importe le bénéficiaire ; il est et reste le seul débiteur. Au point de vue pratique même, nous ne comprenons pas ces distinctions. L'Etat est censé n'agir que dans l'intérêt général, et en effet, à moins d'entrer dans des minuties dont on ne pourrait sortir, on est obligé de reconnaître que tout ce qu'il fait a un intérêt général, que nul citoyen n'a le droit de s'en désintéresser, de se soustraire à ses conséquences. Lorsqu'une section de commune bâtit une école où les seuls enfants de la section fréquentent, il est facile de

déterminer les intéressés. Mais qu'un Etat améliore le port d'une de ses villes maritimes, ou construise une voie de communication importante, le commerce de l'Etat tout entier peut en profiter. De même l'Espagne ne saurait prétendre que les dépenses faites à Cuba ne visaient que l'avantage de l'île elle-même. Cuba était d'un gros rapport pour la métropole, et c'est pour cette raison que celle-ci y tenait tant, consentait de grands sacrifices pour conserver ce bien dont elle espérait de forts revenus. Mais, nous dira-t-on, elle a fait ces dépenses, et elle perd tout espoir de rentrer dans ses déboursés. Il faut s'entendre. Ou une cession de territoires est un simple acte commercial, ou c'est un acte absolument étranger à l'idée de gain, de profit évaluable en argent. Dans le premier cas, c'est au cédant à débattre ses intérêts avant le contrat, mais ce contrat passé, il ne peut prétendre à des avantages supplémentaires et non prévus sous prétexte que l'immeuble qu'il cède a été pour lui l'objet de fortes dépenses. Mais, nous l'avons dit, ce caractère ne peut être reconnu qu'exceptionnellement aux cessions de territoire. Ce sont des actes sinon désintéressés, du moins en dehors des opérations pécuniaires. Les Etats ne font pas « d'affaires » avec leur territoire. Si l'Espagne a considéré Cuba comme une ferme d'où elle pouvait tirer des revenus, elle a eu tort, et les Cubains ne doivent pas en souffrir. Il serait certainement inique que les Américains, considérant au même point de vue cette île, en tirassent

les profits qu'en espéraient les Espagnols, grâce aux dépenses de ceux-ci. Mais qu'un droit soit exercé injustement, cela ne change rien à ce droit lui-même, à ce qu'il doit être selon la justice. Les Cubains, sous la domination espagnole, payaient l'impôt non seulement pour la dette cubaine, mais pour toutes les dettes de l'Espagne, pour celles dont ils n'avaient jamais profité. Dans un Etat bien administré, toute partie du territoire doit être traitée de la même façon que les autres et il y a compensation ; chacun paye pour tous et tous pour chacun. C'est la justification du droit de lever l'impôt. Si, en fait, la répartition n'est pas équitable, c'est l'Etat coupable qui doit en subir les conséquences (1).

Nous arrivons aux dettes hypothécaires. Ce sont celles à qui un bien spécial ou un revenu déterminé ont été assignés en garantie. Le droit de gage des créanciers porte-t-il sur un immeuble situé sur le territoire cédé ? Ce droit réel suit le territoire et l'immeuble affecté entre les mains de son nouveau possesseur. Si l'immeuble a été hypothéqué par l'Etat cédant, c'est que cet Etat en était propriétaire, qu'il faisait partie de son domaine. La cession, qui rend l'Etat annexant propriétaire à son tour, l'oblige à payer la dette. Mais cet Etat n'est tenu que *propter rem*, il peut

(1) Voir sur ce sujet et en sens contraire : *Revue de Pillet*, 1899 *Chronique des faits internationaux*.

se retourner contre le cédant qui doit seul supporter la contribution.

Nous avons vu qu'autrefois et jusqu'au commencement de ce siècle les États avaient coutume d'hypothéquer, non seulement leurs biens domaniaux, mais les territoires eux-mêmes. Si de tels cas se présentaient encore la solution devrait être la même, et elle doit être analogue lorsque la garantie consiste dans le revenu d'impôts ou monopoles. Le démembrement diminue ce revenu ou le fait passer tout entier à l'État annexant, les créanciers n'en doivent pas souffrir. L'État annexant peut être tenu de les payer, puisque c'est lui qui détient le gage ou qui en a diminué la valeur. Mais c'est toujours l'État cédant qui doit, en définitive, supporter la dette contractée par lui.

Lors de l'annexion du Texas par les États-Unis ces principes furent appliqués, au moins quant au droit de poursuite. Certaines dettes du Texas avaient pour garanties des droits de douanes et des terres. Le Gouvernement fédéral, lorsqu'il se rendit acquéreur des terres hypothéquées et du droit de perception des douanes, se reconnut tenu envers les créanciers (1).

Lorsque les États-Unis refusèrent de reconnaître les dettes cubaines, même celles hypothéquées sur les revenus des douanes et certains autres

(1) En ce sens : Appleton, p. 160. — Voir les traités de Campo-Formio, de Lunéville et de Paris, et surtout le Congrès de Vienne (art. 21 de l'acte final) et les divers traités qui furent ensuite signés en application des principes de ce Congrès.

impôts, on se demanda si l'Espagne ne se trouvait pas néanmoins déchargée, et les créanciers privés de tout recours. Quelques auteurs soutinrent cette solution (1). L'obligation de l'Espagne, disait-on, n'est que subsidiaire et tombe avec l'obligation principale. C'était certainement faux. L'Espagne était la seule débitrice, et n'eût-elle été que débitrice subsidiaire, elle devait payer si le débiteur principal ne le faisait pas. L'Espagne reste donc, comme avant, tenue directement. Mais si elle tombait en faillite, les créanciers hypothécaires, privés de leur gage, pourraient se retourner contre les Etats-Unis par le fait desquels ils ont perdu ce gage. Ils ne pourraient attaquer Cuba elle-même, car cette île n'étant pas encore un Etat ne possède pas ce droit régalien de lever l'impôt qui a été donné en gage, et, par suite, ne peut être considérée comme obligée réellement.

4^e Dette flottante de l'Etat démembré.

Lorsqu'il s'agit de dettes publiques consolidées, la personne du créancier et sa nationalité sont sans importance. Il n'en est plus de même dans la plupart des cas que nous allons examiner relativement à la dette flottante et ensuite à la dette viagère.

La dette flottante comprend d'abord des obligations à court terme, bons du trésor, etc., sur lesquels la cession est sans effets. Ils sont assimi-

(1) *Revue de Pillet*, 1899, *Chronique*, p. 624.

lables à la dette consolidée, restent à la charge de l'État cédant.

La dette flottante comprend aussi les cautionnements. Parmi les fonctionnaires de l'État démembré exerçant leurs fonctions sur le territoire cédé, les uns acceptent la nationalité de l'État annexant, les autres, usant de la faculté d'option, la répudient. L'État démembré n'a plus de droit à garder les cautionnements des premiers. Le remboursement en est dû. En principe il est dû au fonctionnaire lui-même. Si ce fonctionnaire reste au service de l'État annexant, il y a seulement transmission du cautionnement, l'Etat cédant en verse le montant au nouveau maître. On peut objecter que c'est là une cession de dette, un changement de débiteur non consenti par le créancier. Il y a, répond-on, consentement tacite de celui-ci. En acceptant le service de l'Etat annexant, il l'a accepté pour débiteur.

Mais le cautionnement implique une obligation de rendre compte. A qui le fonctionnaire dénationalisé doit-il rendre ses comptes ? S'il s'agit d'agents locaux, notaires, receveurs municipaux, ils rendent compte à l'Etat annexant chargé depuis la cession de l'administration locale. Les autres agents, au service direct de l'Etat démembré : percepteurs, receveurs, etc..., doivent lui rendre compte. Jusque-là, cet Etat a droit de conserver leur cautionnement (1).

(1) Selosse, p. 194.

La dette flottante comprend encore les dépôts et consignations. L'Etat annexant devient débiteur des dépôts faits aux caisses de dépôts situées sur les territoires cédés. Les traités décident généralement que les dépôts restent à la charge des caisses qui les ont reçues, quels que soient les déposants (1). Lorsqu'il s'agit de dépôts légaux, les déposants n'ont pas choisi leur débiteur, ils n'ont pas le droit de protester si ce débiteur est changé. Pour les autres on pourrait donner aux déposants un délai de retrait à la suite duquel ils seraient censés avoir consenti au changement de débiteur.

5° Dette viagère et obligations envers les fonctionnaires.

Le contrat de mandat qui existe entre l'Etat et

(1) Traité de Zurich.— art. 10 : « Le gouvernement autrichien restera chargé des remboursements de toutes les sommes versées par les sujets lombards, par les communes, les établissements publics et corporations religieuses dans les caisses publiques autrichiennes à titre de cautionnement, dépôts et consignations. De même les sujets autrichiens, communes, établissements et corporations religieuses qui auraient versé des sommes à titre de cautionnement, dépôts ou consignations dans les caisses lombardes, seront exactement remboursés par le nouveau gouvernement. »

Convention du 4 octobre 1860. — art. 44 : « Le Gouvernement sarde cède au gouvernement français, avec subrogation à partir de ce jour, ses droits d'hypothèque sur les inscriptions de rente sarde à titre de cautionnement de comptables, officiers ministériels ou autres fonctionnaires publics des deux provinces de Savoie et de l'arrondissement de Nice, passés au service de l'administration française.

Art. 45. — Le Gouvernement sarde remettra au Gouvernement français : 1° Le montant des sommes déposées par les communes et établissements publics des provinces et arrondissement annexés ; 2° Le montant des primes d'enrôlement et de remplacement appartenant aux militaires originaires des pays annexés devenus français et passés au service de la France. 3° le montant des cautionnements des comptables. 4° Le montant des sommes versées pour consignations judiciaires par suite de mesures par les autorités administratives ou judiciaires dans la Savoie et l'arrondissement de Nice. — Voir également la ratification du traité de Francfort du 31 mars 1871, art. 4, § 3.

ses agents est résolu par le fait de la cession pour tous les fonctionnaires des provinces cédées. La délégation de l'autorité publique cesse avec cette autorité. L'Etat annexant ne succède donc pas, en principe, aux obligations de l'Etat cédant envers ses fonctionnaires. Il a le droit absolu de les révoquer, mais cette révocation n'a pas lieu de plein droit, et les anciens fonctionnaires restent en fonction jusqu'à leur remplacement. Cette faculté de révocation n'est pas une simple subrogation au droit de révocation du cédant, puisqu'elle s'applique même aux fonctionnaires inamovibles comme les juges (1). Une indemnité est due, il est vrai, à ces magistrats inamovibles privés de leur siège (2), car il y a lésion d'un droit ; mais cette indemnité est due par le pays cédant et non par l'annexant, ce qui devrait être si, comme on le dit souvent, ce dernier succédait aux obligations de l'autre.

L'Etat annexant ne succède pas plus aux droits de l'Etat cédant qu'à ses obligations. Il ne peut maintenir les fonctionnaires en service contre leur gré. Le décret du 12 juin 1860 décide que les magistrats et officiers ministériels non devenus français par l'annexion de la Savoie et de Nice, doivent continuer leurs fonctions jusqu'à leur remplacement. Ce décret est contraire au droit

(1) Selosse, p. 226.

(2) Le décret du 12 juin 1860 (D. 60, 4, 69), qui consacre cette faculté de révocation, ne parle pas d'indemnité.

international. Ces magistrats, étant étrangers à la France, avaient été dégagés *ipso facto* par l'annexion, et n'avaient pas même besoin de donner leur démission. *A fortiori*, la France ne pouvait-elle les contraindre à rester en fonction (1). Mais si l'Etat annexant ne peut le faire à lui seul, une convention entre les deux Etats en aurait le pouvoir. Les fonctionnaires seraient alors obligés non par l'Etat annexant, mais par l'Etat cédant dont ils ont gardé la nationalité (2).

Lorsque le fonctionnaire annexé n'est pas révoqué, il peut réclamer tous les avantages que lui assurait l'Etat cédant, car il y a adhésion tacite de l'Etat annexant au contrat. Ainsi conserve-t-il ses droits à la pension de retraite et les services qu'il a rendus, avant l'annexion, à l'Etat démembré doivent lui être comptés pour cette retraite. (3)

Lorsqu'un fonctionnaire a accompli au moment de l'annexion le temps de service nécessaire, il a acquis à l'égard de l'Etat cédant un droit ferme qui doit être respecté. Il semble que la cession doive être sans effet, et que la pension soit due par l'Etat au service duquel elle a été gagnée. Cependant les traités décident en général que l'Etat démembré sera déchargé de toutes pensions

(1) Selosse, p. 234 et suiv.

(2) D'après M. Selosse, c'est l'Etat cédant qui est resté leur maître et qui pourrait seul par voie diplomatique leur infliger des peines au sujet de leurs fonctions ou les condamner pour délits relatifs à ces fonctions.

(3) Décret du 11 juin 1860, art. 5. Traité de cession de l'île Saint Barthélemy.

payables à ceux de ses sujets qui perdent sa nationalité. (1) On invoque, pour justifier ces dispositions, le principe de l'indépendance des Etats qui ne leur permet pas de servir pension à un étranger.

De telles conventions sont-elles opposables au fonctionnaire lui-même? Les principes du droit répondent non, car on ne peut opposer au créancier une cession de dette qu'il n'a pas été appelé à consentir. Par conséquent, si l'Etat annexant devient insolvable ou même refuse simplement de payer, le pensionné doit pouvoir s'adresser à son premier débiteur, l'Etat démembré. Cette solution n'est pourtant pas admise. Les raisons qu'on en donne sont les suivantes : le fonctionnaire pouvait, s'il le voulait, échapper à ce changement de débiteur, il avait la faculté d'option. S'il n'en a pas usé, c'est qu'il a tacitement consenti à toutes les conséquences de son changement de nationalité. (2)

L'argument n'est ni suffisamment probant ni suffisamment équitable. Ne profite pas qui veut de la faculté d'option. Les cas de faillites d'Etats sont assez rares, mais les pensions sont généralement liquidées par l'autorité gouvernementale. Sa mauvaise volonté peut léser l'intéressé. En France par exemple, si le ministre refuse de prendre une décision sur la demande de liqui-

(1) Convention additionnelle de Francfort, art. 2.

(2) En ce sens, Selosse, p. 374, En sens contraire, Appleton, p. 175 et suiv.

dation, le fonctionnaire est sans recours. Quant au principe de la souveraineté et de l'indépendance des Etats, nous ne voyons pas en quoi il est intéressé. A la vérité la législation française contient une disposition qui suspend le droit à l'obtention ou à la jouissance d'une pension à l'encontre de celui qui perd la qualité de français. (1) Mais c'est une règle de droit interne à laquelle nous ne voyons pas de fondement international, et qui ne peut en tous cas faire naître de droit contre un autre Etat, lorsqu'il n'y a pas clause formelle dans le traité.

Le système que nous combattons a produit en fait des résultats regrettables. La France, en vertu de l'article 2 de la convention additionnelle de Francfort, n'a pas payé de pension aux militaires retraités et devenus allemands. L'Allemagne, de son côté, a fait insérer une disposition par laquelle elle ne se chargeait que des pensions militaires liquidées au 19 juillet 1870, parce qu'elle ne voulait pas servir de pensions pour les services de guerre rendus contre elle. De sorte que la campagne de 1870-71 n'a pas compté pour les militaires annexés.

En vertu du même principe, d'après lequel un Etat ne doit servir de pension qu'à ses nationaux, lorsqu'un fonctionnaire ayant droit à la retraite est révoqué par le gouvernement annexant, la pension qui peut lui être due ne lui est payée

(1) Décret du 9 novembre 1853, art. 24.

par ce gouvernement que s'il en accepte la nationalité. (1)

Si la pension est due par les pays annexés eux-mêmes, ce qui arrive pour les fonctionnaires locaux, elle reste à la charge de ces pays, même si le fonctionnaire n'a pas acquis leur nouvelle nationalité. Dans ce cas, en vertu du principe précédent, que l'on prétend respecter encore par un moyen détourné, les pays annexés versent les sommes dues à l'Etat cédant qui les transmet à ses nationaux.

Il nous faut signaler les dispositions dérogatoires au droit commun de la cession de l'île de Saint-Barthélemy à la France. « Le gouvernement français (2) versera entre les mains du gouvernement suédois à titre d'indemnité, tant pour le rapatriement que pour le pensionnement des fonctionnaires suédois de Saint-Barthélemy qui ne passeront pas au service de la France, une somme de 320,000 francs. Moyennant ce versement le gouvernement suédois demeurera seul chargé du service des pensions de retraite auxquelles lesdits fonctionnaires pourraient avoir droit, des frais de leur retour en Europe et de toutes les indemnités qu'il y aura lieu de leur allouer pour suppression d'emploi. » On n'avait pas encore vu un gouvernement payer des pensions à des fonctionnaires qui n'avaient jamais été à son service, et ne prenaient pas sa nationalité.

(1) Décret des 21, 22 novembre 1869, art. 2.

(2) Protocole du 31 octobre 1877, art. 6. De Clercq, t. XII, p. 33.

6° Contrats et marchés passés par l'Etat cédant.

L'Etat démembré avait passé avec des particuliers des contrats et marchés nécessaires au fonctionnement des services publics dans les pays cédés, ou à la gestion des biens domaniaux situés sur leur territoire. Les traités de cession déclarent d'habitude l'Etat annexant subrogé aux droits et obligations de l'Etat cédant pour tous les contrats, concessions et marchés de travaux publics ou de fournitures passés avant l'annexion (1). Cette subrogation se produirait-elle de plein droit si le traité était muet? On peut l'admettre en vertu du principe d'équité qui veut que la cession ne nuise pas aux droits des particuliers (2).

Cette subrogation est-elle opposable à l'entrepreneur qui a contracté avec l'Etat démembré? D'après les principes, la novation ne peut s'opérer sans le consentement du créancier.

En cas de non exécution du contrat de la part de l'Etat subrogé, l'entrepreneur doit avoir le droit de se retourner contre l'Etat démembré qui s'est engagé envers lui. Invoquer, comme on le fait (3), la force majeure pour libérer cet Etat n'est

(1) *Traité de Zurich*, article 9. — *Convention additionnelle de Francfort*, article 43. — *Traité de Berlin*, articles 40, 38 et 51.

(2) Ainsi, bien que le traité de 1860 ne fut pas formel en ce sens, le gouvernement français s'est reconnu par le décret du 18 août 1860 débiteur des dépenses occasionnées par les travaux d'endiguement du Var, en exécution d'un arrêt de la Cour des Comptes de Turin du 16 février 1857. (Arrêt du Conseil d'Etat du 28 avril 1876, D. 76. 3. 84).

(3) Cabouat, p. 481.

pas un argument suffisant. L'annexion ne peut être considérée comme un cas de force majeure en faveur de l'Etat qui l'a consentie (1).

7° Dette publique de l'Etat annexant.

La situation est la même qu'en cas d'annexion d'un Etat entier, la solution doit être identique. Nous renvoyons à ce que nous avons dit plus haut à ce sujet.

(1) A la suite de guerre hispano-américaine, les Etats-Unis refusèrent de reconnaître les contrats passés pour l'exécution d'œuvres et de travaux d'utilité publique, et de restituer à leurs légitimes propriétaires les sommes versées dans les caisses publiques des territoires qui cessaient d'appartenir à l'Espagne, à titre de consignations, dépôts ou cautionnements. Les délégués espagnols protestèrent vainement contre cette violation des règles du droit des gens. Voir Revue de Pillot, 1899, p. 593.

CHAPITRE II

Effets de droit privé.

SECTION I

Transmission des droits qui appartenait à l'Etat cédant comme personne morale sur les territoires cédés.

Dans le chapitre précédent nous avons toujours pris soin de rappeler qu'un Etat, en cédant un territoire, ne fait pas acte de propriétaire mais de Souverain. Les Etats sont pourtant aussi des propriétaires. Ils ont un domaine, comprenant des biens de diverses sortes : biens qu'ils abandonnent à l'usage public de tous, ou dont ils concèdent parfois l'exploitation à des particuliers ; immeubles qui servent aux administrations de l'Etat avec les meubles qu'ils contiennent ; biens ruraux ou industriels dont l'Etat tire des revenus comme le ferait un propriétaire quelconque ; biens incorporels enfin, droits de créance résultant de contrats d'ordre privé. Quel est le sort de ces diverses propriétés en cas de cession ?

On a pu soutenir que l'Etat n'avait pas sur les biens qui composent son domaine public un véritable droit de propriété, mais plutôt un droit de garde et de surveillance dans l'intérêt de tous. Ce domaine est aux mains de l'Etat inaliénable et imprescriptible ; son usage est à tous, il n'est pas susceptible d'appropriation. Sans accepter ce système on peut dire que le domaine public situé sur un territoire étant destiné à l'usage de ceux qui habitent ce territoire, il est naturel que ce domaine suive le sort de ses habitants et qu'ils continuent à en profiter sous la souveraineté nouvelle. L'Etat démembré n'a plus aucun droit à prétendre sur des biens dont la jouissance n'est plus possible, ni pour lui-même, ni pour ses nationaux. Et l'Etat annexant acquiert ces biens, moins par l'effet d'une cession directe de propriété que comme accessoire du territoire dont il est devenu souverain. En conséquence, l'Etat annexant acquiert le domaine public situé sur le territoire cédé, sans qu'il soit besoin d'une clause formelle dans le traité de cession et sans qu'aucune indemnité soit due à l'Etat dépossédé.

Ce domaine public n'est soumis à la législation de l'Etat annexant qu'après sa promulgation. Mais depuis la cession sa composition était déterminée par la loi nouvelle, car l'ordre public nouveau l'exigeait. Il se peut que des différences existent entre les deux législations. Si des biens possédés par des particuliers font partie du domaine public, d'après la loi nouvelle, ces particuliers se trouvent

expropriés *ipso facto*, mais une indemnité leur est due. Si, au contraire, des biens du domaine public n'en font plus partie à la suite de l'annexion, ils tombent dans le domaine privé de l'Etat annexant, ou deviennent même, propriété des particuliers riverains si le régime nouveau le veut ainsi.

Le principe de l'inaliénabilité du domaine public ne fait pas obstacle à ce qu'il soit l'objet de concessions accordées à des particuliers, soit gratuitement, soit contre une redevance. Mais ces concessions sont subordonnées à l'intérêt général, c'est-à-dire à la destination même du domaine public. Elles sont donc essentiellement précaires et révocables sans indemnité lorsque l'intérêt public le demande. L'Etat annexant aurait le droit de prendre le domaine public libre de toutes charges. Mais le respect des intérêts privés fait généralement reconnaître ces concessions par le Gouvernement nouveau, surtout lorsque d'après l'ancienne législation elles constituaient de véritables droits. Ainsi, lors de l'annexion de la Savoie, le Gouvernement français se trouva en présence de concessions d'albergement faites sur des cours d'eau non navigables ni flottables. Ces rivières étaient du domaine royal sarde, mais en France elles sont *res nullius* et non susceptibles de concessions. La Cour de Cassation reconnut cependant leur validité, car elles constituaient d'après la loi sarde de véritables aliénations, et donnaient

naissance à un droit incommutable en faveur des particuliers (1).

Le domaine public comprend les chemins de fer. Ils sont donc acquis par l'Etat annexant et sans qu'aucune indemnité soit due au démembré. Mais cette partie du domaine public est souvent l'objet de concession à des compagnies particulières qui l'exploitent commercialement. Ceux qui ont reçu le droit d'exercer cette exploitation doivent être indemnisés lorsqu'ils sont dépossédés, et cela arrivera le plus souvent, car un Etat ne peut maintenir la concession de ses chemins de fer à des compagnies étrangères. La compagnie concessionnaire a passé des conventions avec l'Etat démembré, en vertu desquelles elle ne peut être privée de ses droits que dans des conditions déterminées. Elle a élevé des constructions, elle possède un matériel fort coûteux, le retrait de la concession provoque une expropriation qui ne peut être opérée sans indemnité. L'annexion ne transmet *ipso facto* à l'Etat concessionnaire que le droit de nue propriété, ou plus exactement le droit de domaine public du cédant. La Compagnie est un tiers et reste en dehors. Mais le changement de souveraineté ne lui permet plus d'exercer ses droits, l'Etat annexant doit être libre d'exploiter comme il le veut son domaine. Il faut donc que la Compagnie soit désintéressée, et qu'elle le soit conformément aux conventions

(1) Chambéry, 22 février 1864 et Cass., 30 janvier 1866. S. 66, I, 261.

qu'elle a passées avec l'Etat cédant, c'est-à-dire qu'elle doit être désintéressée par cet Etat. L'Etat démembré doit donc exercer la faculté de rachat que lui donnent les conventions, il paie à la Compagnie le prix convenu, sauf à se faire rembourser par l'Etat annexant. C'est en effet celui-ci qui doit supporter la dépense, car c'est lui qui profite de l'expropriation.

Tels furent les principes admis lors de l'annexion de l'Alsace-Lorraine (1). La France exerça la faculté de rachat sur la partie du réseau de l'Est située sur les territoires cédés, et elle recéda ce réseau à l'Allemagne contre une somme de 325 millions. Une question se posa. La Compagnie de l'Est pouvait-elle invoquer le traité, c'est-à-dire pouvait-elle réclamer la somme exacte payée par l'Allemagne à la France, ou seulement débattre ses intérêts conformément à ses conventions avec l'Etat français ? Une discussion eut lieu à ce sujet devant l'Assemblée nationale (2). Le Gouvernement français, disait-on, a cédé une propriété privée. Il n'a donc pas agi en son propre nom et doit restituer exactement ce qu'il a reçu. En fait il y eut transaction et paiement à la Compagnie d'une rente temporaire au lieu du capital de 325 millions. A notre avis il eut fallu pour être logique suivre une marche inverse ; traiter d'abord

(1) Dispositions additionnelles du traité de Francfort.

(2) Loi du 17 juin 1873, *Journal Officiel* du 27 mai 1873, p. 3388 et suiv.

le rachat avec la Compagnie et faire ensuite payer par l'Allemagne la somme exacte due à cette Compagnie.

Les concessions de chemins de fer d'intérêt local peuvent plus facilement être continuées par l'Etat annexant. La personne du concessionnaire ne présente plus un intérêt d'ordre public aussi considérable. Le Gouvernement Allemand consentit à reconnaître les concessions accordées sur les territoires cédés. Mais des difficultés se présentèrent au sujet de concessions qui n'avaient pas encore été définitivement ratifiée par le Gouvernement français. Les Sociétés à qui la concession était promise avaient cependant fait déjà des dépenses considérables. Les plénipotentiaires français, invoquant l'équité et la bonne foi, demandèrent que ces concessions fussent ratifiées par l'Allemagne, mais celle-ci refusa. Pour certains chemins de fer, parmi lesquels celui de Nancy à Château-Salins, le Gouvernement allemand promit seulement de s'entendre avec les concessionnaires, pour les autres il répudia la concession (1).

Les chemins de fer sont parfois exploités par l'Etat lui-même. Le caractère d'une telle exploitation n'est pas encore déterminé. Selon qu'on y voit un véritable service public (2), ou une simple

(1) Conférences de Francfort. De Clerq, t. X, p. 523 et 526. — Convention de Francfort, art. 16.

(2) Tribunal des Conflits, 22 juin 89.

exploitation commerciale assimilable à celle des Compagnies (1), il faut décider qu'une indemnité sera due ou non à l'Etat.

Les bâtiments affectés à un service public ne font pas partie du domaine public, mais sont soustraits par un acte de puissance publique à la condition des biens du domaine privé. Ils deviennent l'accessoire du service public auquel ils sont destinés : *accessorium sequitur principale*. Ils sont donc transmis *ipso facto*, et sans indemnité, à l'Etat annexant, chargé dorénavant de ces services. Avec ces immeubles sont naturellement transmis, et dans les mêmes conditions, les objets mobiliers qu'ils contiennent, bien que ces objets fassent partie du domaine privé (2).

Il existe dans les pays de monarchie une catégorie spéciale de biens, c'est le domaine de la couronne. Ces biens sont affectés à un service public, celui de la couronne. Ils ne font donc pas partie du domaine privé, et sont traités comme le domaine public; ils sont transmis à l'Etat annexant en accessoire de la souveraineté cédée. Les traités contiennent d'ordinaire des clauses de renonciation à ce domaine. Si la cession est faite à un pays non monarchique où un tel domaine n'a pas de raison d'être, les biens qui le composent sont cependant transmis. Ils cessent d'être affectés à un service qui n'existe plus, mais ils font toujours

(1) Cass., 19 mars 87. — 8 juillet 89.

(2) Décret des 21-22 novembre 1860.

partie du domaine public, car un bien ne peut sortir de ce domaine que par un acte spécial du pouvoir législatif.

Le domaine privé est aux mains de l'Etat un patrimoine analogue à celui d'un particulier. On est tenté de croire que ce domaine ne doit pas être plus affecté par une annexion que la propriété des particuliers (1). Il ne faut pas exagérer l'assimilation entre l'Etat et un propriétaire quelconque. L'Etat personne morale et l'Etat souverain ne sont pas deux êtres distincts et indépendants. C'est toujours la même individualité. Il y a tendance à admettre en droit international qu'un Etat, ne pouvant exercer de droits sur le territoire d'un autre Etat, ne peut pas même y être propriétaire. L'Etat démembré doit donc perdre *ipso facto* tous les droits qu'il possédait sur le territoire qu'il cède, y compris ses droits de propriété. Mais il est juste que l'Etat acquéreur lui paye en échange une indemnité. Ces biens ne sont pas l'accessoire de la souveraineté, ne sont pas indispensables aux services publics dont l'Etat annexant a maintenant la charge. Leur acquisition ne peut être légitime que s'il donne une valeur équivalente. En pratique les traités de cessions transmettent formellement ces propriétés, mais ils imposent rarement le versement d'une indemnité (2).

(1) En ce sens Selosse et Cabouat.

(2) La France versa 80,000 francs à la Suède pour les propriétés domaniales de l'île Saint-Barthélemy.

Le patrimoine d'un Etat contient encore des créances. Nous voulons parler de ce qui est dû à l'Etat en vertu de contrats d'ordre privé, et non en vertu de son droit de lever l'impôt, droit qui cesse avec sa souveraineté. Les créances ordinaires subsistent, même si elles portent sur des personnes que l'annexion détache de l'Etat créancier. Il n'y a plus, comme pour le domaine, aucune raison de transmettre ces créances à l'Etat annexant.

L'Etat consent souvent des prêts à des personnes morales, départements, communes, établissements publics, ou même à de simples particuliers. Ainsi en 1871 la France avait encore des créances contre des industriels alsaciens pour prêts faits en vertu de la loi du 1^{er} août 1860. De telles créances ne peuvent s'éteindre parce que le débiteur change de nationalité. Mais l'Etat créancier perd le droit d'employer sur le territoire cédé les moyens spéciaux de recouvrement et d'exécution qu'un Etat possède sur son territoire. Il doit agir comme simple particulier, et conformément à la loi du pays annexé.

Il se trouve en outre souvent privé de certaines garanties. Ainsi, pour ses créances contre les départements et communes, son droit de tutelle lui permettait un contrôle financier qu'il ne pourra plus exercer. D'autre part il ne peut exiger immédiatement le paiement car le débiteur ne doit pas perdre le bénéfice du terme par le fait de la cession. Mais l'Etat annexant, qui acquiert

le débiteur, le reçoit avec ses dettes, et comme il succède au droit de surveillance, il doit veiller à l'accomplissement des obligations de ces départements et communes.

En 1871, les plénipotentiaires français demandèrent que l'Etat allemand prit ces dettes à son compte, puisque la cession en avait fait passer le gage entre ses mains (1). Il serait devenu par endos propriétaire du titre même de la créance. Les Allemands refusèrent et consentirent seulement à la clause suivante de la convention de Francfort, qui reconnaissait les droits de la France et lui en permettait l'exercice : « L'Etat allemand laissera au trésor français toutes facilités pour le recouvrement des créances actives chirographaires ou hypothécaires qu'il peut avoir à répéter contre des débiteurs domiciliés dans les territoires cédés en vertu d'actes ou de titres antérieurs au traité de paix, et ne se rattachant ni aux impôts ordinaires ni aux contributions. »

SECTION II

Effets de la cession sur les droits des particuliers

Les traités règlent les rapports entre Etats. Mais ils contiennent aussi des dispositions relatives aux droits des particuliers. Les traités sont

(1) Conférences de Francfort. De Clercq, t. X, p. 514.

pour les particuliers des lois ; ils peuvent avoir sur leurs droits et leurs intérêts les mêmes effets qu'une loi, mais pas davantage. Le principe de la non rétroactivité s'applique aux traités comme aux lois, et oblige au respect des droits acquis au jour de la cession (1).

En dehors des clauses formelles qui intéressent les particuliers, les traités de cession sont en principe sans effet sur leurs droits. Ces droits restent tels qu'ils étaient au jour de la cession.

Mais une réserve doit toujours être faite, celle de l'ordre public. Comment cet ordre public doit-il être compris ? Chaque Etat possède un certain nombre de règles de sa législation qui sont dites d'ordre public. C'est du droit intérieur. Il est en outre des règles plus générales et moins précises applicables en droit international. Lorsqu'un juge a à appliquer une loi étrangère, il ne peut l'écarter pour raison d'ordre public en jugeant de cet ordre public d'après sa loi nationale. Il doit l'apprécier d'après ces règles générales du droit international. C'est de cet ordre public international que le Code civil italien proclame la réserve dans l'article 22 de ses dispositions préliminaires. Au contraire l'article 6 du Code civil français n'est que de droit national. Dans le cas qui nous occupe c'est la notion nationale de l'ordre public

(1) On peut cependant citer dans un sens contraire une décision de jurisprudence qui donne aux traités de séparation de territoires le caractère de faits de force majeure et décide que le principe de la non rétroactivité ne leur est pas applicable. (Douai, 24 juin 1844, D. 44, 2, 201.)

qui doit être envisagée. Nous avons dit que la loi de l'Etat démembré, lorsqu'elle doit être appliquée par les nouveaux tribunaux, n'est pas pour eux une loi étrangère. Il n'y a donc pas à faire application des principes du droit international.

Au principe d'après lequel les droits des particuliers sont laissés intacts par une cession de territoire, un autre doit s'ajouter, qui est seulement d'équité, c'est que les simples intérêts ou expectatives légitimement fondés sur la législation ancienne doivent être respectés comme des droits, lorsqu'ils ne sont pas contraires à l'ordre public nouveau. (1) C'est surtout, avons nous dit, une règle d'équité ; les particuliers ne doivent pas souffrir des agissements des Etats entre eux. Le respect de cette règle peut avoir pour l'Etat annexant un grand intérêt pratique. C'est par son observation rigoureuse qu'il parviendra à s'attacher les populations annexées, qu'il adoucira ses rapports avec ses nouveaux sujets. L'annexion ne doit pas nuire aux particuliers. Si l'on s'en tenait au droit strict, cette maxime perdrait toute valeur réelle, car il est impossible qu'une cession s'opère sans léser de légitimes intérêts.

Nous allons faire l'application de ces principes aux droits privés les plus importants. Le droit de propriété ne peut être atteint par un changement de souveraineté, il en est aujourd'hui entièrement indépendant. Mais la réserve de l'ordre public ne

(1) Selosse, p. 353. Cabouat, p. 219.

doit pas être oubliée. Tous droits de propriété incompatibles avec les idées fondamentales de la nation devraient immédiatement s'éteindre sur le territoire acquis. La propriété sur la personne, l'esclavage, ne pourrait subsister un seul instant chez les nations civilisées d'aujourd'hui. Il en serait de même de droits ayant un caractère féodal, contraire aux principes modernes de liberté et d'égalité. Le cas s'est présenté. Par le traité de Lunéville du 9 février 1801, des princes allemands se trouvèrent dépossédés de fiefs féodaux situés sur la rive gauche du Rhin acquise par la France. La République ne pouvait reconnaître de tels droits sur son territoire. Des compensations en nature leur furent accordées dans d'autres parties de l'Empire. Il était juste en effet qu'ils ne souffrissent point de la cession, et il était juste aussi que l'indemnité due fut à la charge du pays démembré. C'est par son fait que la dépossession se produit. L'Etat annexant n'acquiert pas ces droits féodaux qu'il ne saurait admettre, donc il ne doit rien.

Il est des traités qui soumettent la propriété privée à une sorte d'expropriation indirecte et conditionnelle, expropriation qui n'est même pas garantie par l'assurance d'une juste indemnité. Nous verrons que pour permettre aux habitants d'un territoire cédé d'échapper au changement de nationalité, certains traités leur donne la faculté d'émigration, c'est-à-dire que ces habitants doivent quitter le territoire de l'Etat annexant après

avoir vendu les biens qu'ils y possèdent. Il y a là une atteinte aux droits individuels injustifiable dans l'état actuel de la civilisation et du droit. Nous verrons pourtant que quelques traités récents édictent encore de telles conditions.

Certains droits incorporels qui constituent une véritable propriété peuvent se trouver menacés, en cas de cession de territoire, dans leur existence même ou dans leur exercice.

Dans les pays qui ont adopté le régime de la vénalité des offices, la possession d'une charge vénale constitue une véritable propriété privée. D'un autre côté les offices ont le caractère d'un service public et ne peuvent échapper à l'autorité gouvernementale. Ils font partie d'un système d'administration que l'Etat a toujours le droit de modifier, à condition de ne pas léser de justes droits. L'Etat annexant peut donc, soit supprimer des offices existant sur le territoire qu'il acquiert, soit remplacer les titulaires de ces offices puisque les fonctionnaires de l'Etat cédant ne peuvent lui être imposés, soit ériger en offices des professions jusque là libres.

Lorsque le titulaire d'un office est privé de sa charge, soit par remplacement, soit par suppression d'emploi, soit par suppression du régime de la vénalité, une indemnité lui est due car il subit une véritable expropriation. Cette indemnité est due par l'Etat annexant car l'expropriation est son fait. Elle ne se produit pas *ipso facto*, il faut une décision formelle de l'autorité nouvelle. Jusque-là

les officiers publics gardent leur fonction et leur droit (1).

Le principe de l'indemnité fut reconnue en 1871 par l'Etat allemand. La loi d'empire du 14 juillet 1871 qui supprime le régime de vénalité, proclame dans son art. 18 le droit à l'indemnité. Les plénipotentiaires allemands reconnurent, aux conférences de Francfort, que cette indemnité était due même au cas de décès du titulaire, car ce droit de propriété avait passé à leurs ayant-cause, et pour toutes les charges vénales, même pour celles qui n'avaient pas un caractère de judicature (2).

Si l'Etat annexant érige en offices des professions libres, ceux qui exerçaient ces professions se trouvent privés de leurs moyens d'existence et ont droit à une indemnité. Leur profession n'était pas pour eux une véritable propriété comme l'est un office. Mais l'Etat qui crée un monopole doit désintéresser ceux qu'il lèse. Il ne faut pas aller plus loin. L'exercice antérieur de la profession ne donne aucun titre à être chargé de l'office. L'Etat annexant est libre de choisir les titulaires.

En Savoie et dans le comté de Nice, les fonctions de procureur avaient été rendues libres par la loi du 3 mai 1857 et l'Etat Sarde avait racheté aux titulaires leurs offices. La France rétablit le régime de la vénalité des études d'avoués. Le décret

(1) Il a été jugé que les notaires séparés de la France par le traité de Francfort étaient devenus officiers publics allemands quelque put être la nationalité pour laquelle ils opéraient ultérieurement. (D. 1872. 1-53).

(2) De Clercq, t. X, p. 501.

du 26 septembre 1860, dans son article 4, impose aux anciens procureurs sardes qui avaient subi le rachat en 1857 et étaient institués à nouveau, l'obligation de rendre les titres de rente qu'ils avaient reçu du gouvernement sarde en représentation de la valeur de leur office. Cette obligation n'était pas justifiable, les avoués ne devaient pas être traités autrement que s'ils avaient été institués pour la première fois. Le rachat avait éteint toutes leurs obligations comme tous leurs droits.

La question du paiement des indemnités doit être résolue selon les principes ordinaires de la matière. Ce sont les intéressés, ceux qui profitent de l'opération ou ceux à qui elle nuit, qui doivent payer ou recevoir. L'Etat reste en dehors ; c'est des droits des particuliers qu'il s'agit, non des siens.

D'autres droits incorporels de propriété sont créés par la législation sur les propriétés littéraires, artistique ou industrielle. Ceux qui possèdent un tel droit dans un Etat peuvent l'invoquer sur tout le territoire de cet Etat, par conséquent dans les provinces qui lui sont annexées par la suite. D'autre part ceux qui pouvaient exercer ce droit sur un territoire ne doivent pas perdre la faculté de l'exercer sous prétexte que ce territoire est cédé à un autre Etat. Ils seraient victimes d'une véritable expropriation (1).

(1) L'art. 13 du traité hispano-américain consacre ces principes et déclare que les droits de propriété littéraire artistique et industrielle seront respectés.

En conséquence les auteurs de l'Etat annexant peuvent invoquer sur le territoire annexé leur droit de propriété, et les auteurs de ce territoire peuvent continuer à jouir de la leur.

Supposons qu'avant l'annexion un éditeur du pays annexé ait contrefait un ouvrage d'un auteur du pays annexant. Il ne peut, après la réunion, être poursuivi pour contrefaçon, car il n'a pas commis de délit. Mais l'auteur peut-il s'opposer à la vente de l'ouvrage et saisir les exemplaires édités ? Il semble qu'on ne puisse le lui permettre sans donner à l'annexion un effet rétroactif. Mais le régime d'impunité qui précédait l'annexion ne peut avoir fait acquérir un droit. Cependant on ne pourrait prohiber la vente d'une édition terminée sans causer à l'éditeur un dommage injuste auquel il ne pouvait s'attendre. D'autre part enfin, cette édition ne pouvait avant l'annexion circuler dans le pays annexant, elle ne peut le faire après. Comment l'en empêcher, la frontière ayant disparu ? Comment aussi reconnaître que l'exemplaire mis en vente a été édité avant l'annexion ?

Le décret du 24 août 1811 a réglé ces questions. Il reconnaît le droit de ceux qui possèdent des exemplaires antérieurs au 1^{er} janvier 1811, et, pour faire la preuve de la date, il fixe un délai pour présenter les ouvrages à l'estampille de l'autorité. Ces éditions purent librement circuler dans tout l'Empire, mais en retour les libraires durent une redevance aux auteurs français (1).

(1) Calmels. *De la Contrefaçon*, § 412. Cabouat, p. 235 et suiv.

Les personnes qui sont munies de brevets d'invention peuvent-elles continuer à les exploiter dans les pays cédés et dans la partie non démembrée de l'Etat cédant ? Les traités leur conservent ce droit (1). La nouvelle frontière n'est opposable qu'aux brevets concédés après l'annexion. Réciproquement les obligations du breveté subsistent ; les annuités doivent être payées comme avant à l'Etat démembré. Mais quelque chose est-il dû en outre à l'Etat annexant en échange du droit exercé sur une partie de son territoire ? En 1871, les Allemands le prétendirent. C'était porter atteinte aux droits acquis, imposer aux brevetés une obligation nouvelle. Si une indemnité était due à l'Allemagne, c'était la France, et non les brevetés, qui devait la payer (2)

La loi française du 5 juillet 1844 prononce la déchéance des brevetés lorsqu'ils introduisent en France des objets fabriqués à l'étranger ou s'ils n'exploitent pas effectivement leur brevet en France dans un délai de deux ans. Le breveté qui exploite dans un pays cédé par la France serait atteint par ces dispositions si l'on s'en tenait à leurs termes stricts. Mais l'équité serait violée. Le protocole de clôture des conférences de Francfort, article 5, ajouté à la Convention du 11 décembre,

(1) Convention du 23 août 1860, art. 8. Convention du 11 décembre 1871, art. 40.

(2) Pataille : *Annales de la propriété littéraire et industrielle*, année 1871, t. XVII. Cabouat, p. 238 et suiv.

lève les doutes qui s'étaient élevés à ce sujet en Allemagne et décide que les déchéances ne seront pas applicables à propos de l'Alsace-Lorraine.

Quant aux brevetés de l'Etat annexant, ils peuvent exploiter leur brevet sur le territoire acquis (1).

Les droits contractuels des particuliers sont protégés par les mêmes principes que leurs droits de propriété. La cession est sans effet sur les conventions et les droits qui en sont nés, à moins que le traité lui-même n'ait visé certains cas spéciaux (2). Parfois les traités eux-mêmes spécifient l'observation de cette règle (3).

L'appréciation de la validité des contrats passés avant la cession se fait conformément à la loi de l'Etat cédant, et les effets en sont régis par elle. On dit qu'il y a application de la règle : *locus regit actum* (4). C'est inexact. Cette maxime est de droit international. Or le droit international n'a pas à intervenir ici. Il n'y a pas conflit de lois ; l'ancienne loi est considérée comme loi du pays annexant ; l'acte passé en pays annexé n'a pas été en droit

(1) Il a cependant été jugé en Italie que le brevet délivré avant l'annexion de la province de Rome n'avait pas de valeur dans cette province, malgré la publication qui y avait été faite de la loi sur la propriété industrielle, qu'autant que le titulaire avait obtenu la délivrance d'un nouveau certificat (Cass., Rome, 20 février 1883, *Journal de Clunet*, 1886, p. 619).

(2) Seine, 6^e Chambre. Le Droit des 7 et 8 juillet 1873. Colmar, 1821. S. 21, 2, 264.

(3) Traité du 26 avril 1798 relatif à l'annexion de Genève, art. 8. Traité du 8 décembre 1862 relatif à la vallée des Dappes. Traité hispano-américain, art. 8.

(4) Cabonat. Deuxième partie : Effets sur les conventions.

passé à l'étranger (1). Il y a seulement changement de législation interne.

Certains droits peuvent rencontrer par le fait de la cession des difficultés dans leur exercice. Des hypothèques portent sur un territoire devenu étranger. Les particuliers n'en doivent pas souffrir ; c'est aux gouvernements à s'entendre pour leur assurer l'exercice de leurs droits (2).

Les conventions matrimoniales restent intactes comme les autres et continuent à produire leurs effets, conformément à la loi sous laquelle elles ont été conclues (3). Le régime légal ne change pas pour tous les époux mariés avant la réunion (4).

La réserve de l'ordre public est toujours entendue. Ainsi ne pourraient produire d'effets en France les clauses contraires aux articles 1388 et 1389 du Code Civil. Cependant de telles clauses ne

(1) Une décision ministérielle a déclaré en ce sens que la défense formulée par les articles 23 et 42 de la loi du 22 frimaire an VII de faire usage avant enregistrement des actes passés à l'étranger, ne saurait s'appliquer aux actes réalisés par des individus domiciliés sur le territoire annexé avant sa réunion (S. 1866, 2, 131). Il ne faut pas expliquer cette règle par la fiction de rétroactivité d'après laquelle le pays annexé serait censé avoir toujours appartenu à l'Etat annexant. Elle n'a pas d'autre fondement que le respect des droits des particuliers qui ont agi conformément à leur loi, et dont l'acte doit être mis à exécution, non à l'étranger, mais dans le pays même régi par cette loi.

(2) « Il est convenu que toute faculté sera accordée aux ayants- droit français ou allemands pour assurer la garantie et l'exercice des droits hypothécaires acquis avant le 20 mai 1871. » Convention de Francfort, art. 7.

(3) Dalloz, alp. Supplément : lois, n° 172.

(4) Lyon, 10 décembre 1891. *Moniteur judiciaire de Lyon* du 16 février 1892. Cependant quelques auteurs américains admettent la mutabilité des conventions matrimoniales. Voir Vincent et Penaud. *Dictionnaire de droit international privé* : conventions matrimoniales, p. 300.

devraient pas faire annuler le contrat tout entier, elles seraient seulement considérées comme inexistantes (1).

L'inaliénabilité et l'imprescriptibilité de la dot seraient-elles applicables de plein droit à la femme devenue française, au nom de l'ordre public ? M. Selosse répond : oui. La cour de Chambéry a jugé au contraire que les pouvoirs de la femme mariée en Savoie sous la loi sarde quant à l'aliénation de sa dot et au pouvoir d'hypothéquer ses immeubles dotaux étaient déterminés par la loi sarde (2). Mais la révocabilité ou l'irrévocabilité des donations entre époux sont d'ordre public, et la loi nouvelle doit en décider (3).

Un doute peut s'élever au sujet de certaines conventions dont l'annexion rend l'exécution presque impossible. Ne doit-on pas décider qu'il y a cas de force majeure et que le contrat est résolu ? Tels sont les contrats dont l'objet consiste en prestations périodiques ou continues entre deux personnes qui n'appartiennent plus au même Etat, et dont les relations sont devenues presque impossible, séparées qu'elles sont par la nouvelle frontière. La question s'est posée pour les baux d'immeubles alsaciens. Le tribunal de la Seine les a maintenus (4), considérant que la cession de ter-

(1) Selosse, p. 310.

(2) Selosse, p. 361. — Chambéry 29 octobre 1888. D. 90. 2-231.

(3) En sens contraire Vincent et Pénard : Dictionnaire, conventions matrimoniales, n° 157. En ce sens Folleville et Demengeat.

(4) 17 juin 1873. *Journal de Clunet*, 1873, p. 19.

ritoire n'est pas un de ces faits impossibles à prévoir qui constituent la force majeure, et qu'en tous cas elle n'a d'effets que sur les rapports des citoyens entre eux. M. Cabouat pense au contraire qu'il y a impossibilité matérielle d'exécution (1). Le français peut être expulsé du territoire, c'est vrai. Mais c'est à ce moment seulement que l'impossibilité matérielle existe. Elle ne résulte pas du fait de la cession, mais de l'expulsion, et l'expulsion est un fait qui peut toujours être prévu par une personne ayant la qualité d'étrangère. Si le français est resté tel en usant de la faculté d'option, il a été également obligé de quitter le territoire. Mais alors la cause de résiliation provient de son fait et son co-contractant n'en doit pas souffrir.

On peut cependant prévoir des contrats dont l'exécution deviendrait impossible par suite du changement de nationalité de l'une des parties. Supposons une association entre deux entrepreneurs de marchés de travaux publics pour lesquels la qualité de nationaux est exigée des soumissionnaires. Que l'un des associés devienne étranger et le contrat de société n'a pas plus d'objet possible.

L'état des personnes mérite plus de respect encore que les droits qui composent leur patrimoine. L'annexion ne peut avoir pour effet de priver les annexés de leurs droits civils et politiques. Ils les conservent de plein droit. Il existe cependant un

(1) Cabouat, p. 228.

sénatus-consulte qui décide que la jouissance des droits civils et politiques doit être demandée individuellement par décret par les annexés devenus français. Ce texte est contraire à la règle qui veut que tout Français soit citoyen. Ce sénatus-consulte doit donc être interprété strictement et ne pas être étendu en dehors de l'Algérie pour laquelle il a été édicté. On conçoit que, lorsqu'il s'agit de colonies la condition des habitants ne soit pas de suite assimilée à celle des citoyens de la métropole. Aussi les Etats-Unis firent-ils insérer dans le traité de paix hispano-américain (art. 9 *in fine*) une clause décidant que les droits civils et la condition politique des habitants naturels des territoires qui leur étaient cédés seraient déterminés par le Congrès américain.

Les individus ayant subi avant l'annexion une déchéance seraient soumis à une condition analogue conformément à la législation nouvelle, mais on n'appliquerait pas les déchéances non reconnues par celle-ci. Ainsi la mort civile étant abolie en France, y serait inapplicable, sous la réserve des droits acquis aux tiers (1). En revanche les conditions de capacités exigées par la loi nouvelle devraient être remplies (2). La capacité de tester

(1) Selosse, p. 332. — Jugé que l'incapacité de succéder atteignant un mort civil sarde n'a pu survivre à l'annexion ; Nice, 9 mars 1863. *Gazette des Tribunaux* du 2 avril.

(2) L'officier de santé devenu étranger par l'effet d'un démembrement n'a pu exercer la médecine sans une autorisation nouvelle. (Cas. 18 oct. 1839. Le Droit du 19 octobre).

est fixée par la loi nouvelle pour ceux qui n'ont pas testé encore, ou qui, ayant testé, sont encore vivants. Cependant il y a des intérêts légitimes à ménager. C'est dans cet esprit que le décret du 22 août 1860, art. 4, décide que les testaments déposés dans les archives de la Cour et des Tribunaux devenus français y seront conservés, si les testateurs ne jugent pas à propos de les retirer avant leur décès.

Les dispositions contraires aux lois nouvelles contenues dans ces testaments se aient annulées. Ainsi les substitutions défendues par notre loi. Si la succession s'est ouverte avant l'annexion, ces dispositions sont valables, mais à l'égard seulement des appelés déjà nés ou conçus à l'époque de l'annexion. (Décret du 22 août 1860, art. 4). Il a été jugé que dans le cas d'une succession comprenant des biens situés partie en France, partie en Savoie, les dispositions d'un testament contenant substitution étaient nulles pour les biens situés en France et valables pour les biens situés en Savoie (1).

Les rapports de famille sont également régis par les lois nouvelles. La puissance paternelle et maritale est d'ordre public. En vertu du même principe et comme corollaire, l'annexion à la France donne par le fait même à la femme mariée l'hypothèque légale sur les biens de son mari. Réciproquement la femme devenue étrangère ne peut plus

(1) Cass., 3 août 1863, S. 53, 4, 541.

réclamer cette hypothèque. L'exercice du droit n'est refusé que pour l'avenir, comme conséquence de la perte de la qualité de Française. Il n'y a donc pas de rétroactivité (1). La capacité de la femme est sous l'empire de la loi nouvelle ; l'autorisation maritale est régie par elle. Mais les incapacités spéciales résultant des conventions matrimoniales survivent comme ces conventions même (2).

Les preuves de la filiation sont d'ordre public. Un procès en recherche de la paternité, non terminé à l'annexion, ne pourrait être poursuivi. Mais si à ce moment le jugement a été rendu, il constitue un droit acquis.

La condition des enfants naturels est déterminée par la loi nouvelle, leur capacité de succéder par exemple. Cette capacité n'était pas pour eux un droit acquis (3). Les règles de la tutelle sont encore celles de la loi nouvelle. De même pour la fixation de la majorité. Mais si un individu majeur avant l'annexion devient mineur par son effet, les actes qu'il a passés auparavant restent valables.

SECTION III

Effets de l'annexion sur la nationalité des habitants du territoire cédé.

§ I. — GÉNÉRALITÉS

Le principe d'après lequel les particuliers doi-

(1) Douai, 24 juin 1881. D. 44, 2, 201.

(2) Décret du 22 août 1860, art. 2.

(3) Selosse, p. 364.

vent rester en dehors des effets d'un traité de cession reçoit une exception, et la plus importante qui puisse être. La cession de territoire produit une naturalisation collective; elle fait acquérir aux habitants du territoire cédé la nationalité du territoire cessionnaire. Il ne s'agit plus, il est vrai, des rapports privés des particuliers, mais du lien qui les unit à l'Etat. Est-ce une raison suffisante pour légitimer ce résultat, le rendre nécessaire?

Au moyen-âge l'individu était attaché au sol par un lien puissant. S'il était le sujet d'un maître, c'était par l'intermédiaire du sol, et en qualité d'accessoire il suivait nécessairement ce sol entre toutes mains. D'après la conception moderne, la nationalité résulte d'un contrat, tacite ou formel, qui ne peut naître ou se dissoudre sans le concours des deux volontés intéressées, celle de l'Etat et celle du sujet (1). Ce contrat, où l'idée de territoire ne se mêle pas, devrait rester indifférent aux modifications de ce territoire. Les éléments essentiels n'en sont pas changés, il devrait subsister à moins de consentement exprès des deux parties.

C'est la théorie du contrat social. Inexacte comme théorie fondamentale de la Société, elle ne doit pas davantage être prise à la lettre lorsqu'il s'agit de nationalité. Elle signifie que l'homme n'est plus l'accessoire du sol et la chose du sou-

(1) Cogordan : *La nationalité*, 2^e édition, p. 3. — Weiss : *Traité de droit international privé*, t. I, p. 7. — Rouard de Card : *La nationalité française* : Préliminaires.

verain. Elle limite le pouvoir de l'Etat sur l'individu en ne lui permettant pas de le retenir malgré lui dans des liens contraires aux liens naturels, c'est-à-dire contraires à cette réalité qui échappe précisément à tout contrat. Il n'en faut pas tirer d'autre conséquence.

Le sol, en théorie pure, continue à jouer un rôle essentiel dans le lien social, puisqu'il est un des éléments de la société et de l'Etat. Et le droit positif le reconnaît par l'application plus ou moins sévère, mais jamais abandonnée du *jus soli*. Quant à la réalité même, qui niera les attaches profondes de l'homme avec la terre? Aujourd'hui certes les populations les plus sédentaires ont subi l'influence du besoin de mouvement, de circulation de la civilisation moderne. Mais les hommes gardent encore les caractères ancestraux acquis sur le sol où leur race s'est perpétuée, liens physiologiques et sociaux autrement puissants, autrement intéressants au point de vue général des nations, que leurs volontés changeantes, que les contrats passés au hasard de leurs intérêts. S'il y a des raisons de dénationaliser le sol, les mêmes raisons s'appliquent donc à ceux qui tiennent à lui; l'effet des cessions est légitime.

On dit souvent que le changement de nationalité est nécessaire parce que l'Etat a le droit d'exiger sur son territoire la soumission à son autorité, et ne peut permettre qu'une de ses provinces soit peuplée d'étrangers. C'est un point de vue

utilitaire vraiment trop mesquin. Il faut accepter franchement un résultat logique, qui ne saurait être choquant que si la cession même est injuste et par là peut servir de *criterium* pour juger de sa légitimité.

Ces idées générales autorisent la naturalisation collective des habitants. Si l'on entre dans les cas particuliers, si l'on examine les individus isolés, on doit reconnaître que les raisons générales valables pour la collectivité ne peuvent s'appliquer à tous, que les mêmes raisons sont contraires à la naturalisation de certaines personnes. C'est alors le cas de se rappeler que l'Etat ne peut par sa seule volonté déroger aux lois naturelles qui attachent les individus à un sol ou à un autre, que la nationalité ne doit pas être imposée. La naturalisation générale a pour contrepoids nécessaire la faculté pour chacun de répudier une nationalité acquise par l'effet de volontés extérieures. Le droit à l'option, c'est-à-dire le droit de choisir entre la nationalité perdue et la nationalité imposée, repose sur les mêmes principes que la naturalisation elle-même. Il en est à la fois la confirmation et le correctif.

Le changement de nationalité se produit-il toujours? Comme il est la conséquence du changement de souveraineté, il se produit chaque fois que celui-ci a lieu. Certaines cessions de territoire incomplètes ou seulement apparentes, ne l'entraînent pas. Ainsi lorsque le monarque d'un Etat devient souverain d'un autre Etat, l'union

réelle qui en résulte ne confond pas les deux souverainetés. Il y a changement de souverain et non de souveraineté, la nationalité n'est pas atteinte. Ainsi, en 1815, l'Empereur de Russie acquit la Pologne, mais les Polonais gardèrent leur nationalité et ne devinrent russes qu'en 1831, par droit de conquête (1).

Cette distinction entre le changement de souverain et le changement de souveraineté peut servir à faire comprendre une controverse qui s'éleva sous l'ancien régime. D'après certains juristes une annexion n'avait pas cet effet, que nous lui attribuons aujourd'hui, de produire *ipso facto* la naturalisation des personnes annexées. Telle était l'opinion de Dumoulin et de Chopin (2) et un arrêt du Parlement de Paris du 21 janvier 1863 décida dans le même sens qu'il fallait une déclaration expresse du roi, ou l'octroi de lettres de naturalité pour donner la qualité de français aux nouveaux sujets du roi. Ce système s'explique par les idées féodales qui persistèrent si longtemps sous l'ancien régime. Nous avons dit que la souveraineté d'aujourd'hui n'était pas conçue autrefois, et quelle différence existe entre l'allégeance de ce temps et la nationalité d'aujourd'hui. La distinction entre le changement de souverain et le changement de souveraineté n'était pas pos-

(1) Duverdy : *Changement de souveraineté*. *Gazette des tribunaux*, 23 mars 1860.

(2) Dumoulin : *Coutume de Paris*, titre des fiefs, p. 20. — Chopin : *Traité du domaine*, livre I, titre V.

sible. Un territoire avait un maître ou un autre, le pouvoir était partout le même. Entre les individus, on distinguait seulement ceux qui jouissaient sur ce territoire de tous leurs droits, les régnicoles, et ceux qui s'y trouvaient privés de droits, les aubains.

L'annexion d'un pays à la France plaçait *ipso facto* les habitants sous l'allégeance du roi, mais on conçoit qu'on ait pu leur refuser l'acquisition immédiate de tous les droits dont jouissaient les anciens sujets. Et le roi, qui ne concédait la jouissance de ces droits qu'à prix d'argent, par le moyen des lettres de naturalité, était tenté de ne pas en restreindre l'application. Cependant il procédait d'habitude par déclaration générale de réunion à la couronne, ce qui emportait assimilation complète. En vertu de ce système les Bretons durent obtenir des lettres de naturalité jusqu'en 1532, date de l'incorporation à la couronne, alors que la Bretagne était réunie depuis le mariage d'Anne de Bretagne avec Charles VIII en 1491. On peut encore citer le cas d'un lorrain qui voulut succéder en France en 1678, invoquant la réunion de 1662, et qui perdit son procès (1).

M. Selosse juge cette doctrine peu conciliable avec cette autre idée féodale d'après laquelle les individus tiennent du sol leur nationalité (2). Il

(1) M. Gavet à son cours

(2) Selosse, p. 137.

oublie que la véritable conception de nationalité n'était pas formée.

Pour le sol lui-même on faisait des distinctions analogues, dont nous avons déjà parlé, suivant que le territoire annexé était incorporé ou non à la couronne. Mais vers la fin de l'ancien régime on commence à concevoir la nation et la nationalité. L'ancienne doctrine devient chequante. Pothier la combat et affirme que la naturalisation résulte de la cession même. L'avocat général Joly de Fleury avait conclu en ce sens dans son réquisitoire devant la grande Chambre du Parlement de Paris le 6 septembre 1707.

§ II. — QUELLES PERSONNES CHANGENT DE NATIONALITÉ.

Les raisons qui rendent les habitants solidaires du territoire ne s'appliquent pas à tout individu qui, au moment de la cession, se trouve en fait sur ce territoire. Elles s'appliquent au contraire à certaines personnes qui s'en trouvent momentanément éloignées. Toute contrée a sa population flottante, sans liens solides avec elle, tandis que des personnes issues de ce pays, et encore profondément attachées à lui, ne l'habitent pas à ce moment. Comment faire la distinction, d'après quel *criterium* décider quelles personnes doivent changer de nationalité, quelles autres la cession n'atteint pas ?

S'il existait une règle universelle reconnue par

tous les Etats pour servir à la détermination de la nationalité, on devrait évidemment en appliquer le principe en cas de cession. Mais la nationalité, dont l'idée semble aujourd'hui si bien définie, est encore sujette à de grandes divergences dans les législations, elle n'a pas de fondement essentiel et définitif. *Jus soli* ? *Jus sanguinis* ? Au hasard des tendances des législateurs et des intérêts des Etats, ces principes sont admis, repoussés, combinés à doses diverses. Comment prétendre trouver pour le cas de cession un criterium international imposable à tous les Etats ? Comment l'Etat qui a choisi pour principe essentiel le *jus sanguinis*, consentira-t-il à l'application exclusive du *jus soli*, à la dénationalisation d'individus n'ayant avec le territoire cédé que le lien tout fortuit de la naissance ? Les discussions des auteurs sont donc vaines. Ils peuvent indiquer la solution théoriquement la meilleure, à leur avis ; ce sera généralement celle qui sera conforme aux instincts et aux intérêts de leur nation à un moment donné. Ils ne peuvent prétendre en faire un principe juridique obligatoire.

Quoi qu'il en soit, voyons quelles sont les solutions possibles, lesquelles ont la préférence des auteurs et l'aspect le plus équitable.

Les individus intéressés par une cession de territoire peuvent être divisés en quatre classes :

Ceux qui sont originaires du territoire cédé et y ont leur domicile.

Ceux qui y sont domiciliés et n'en sont pas originaires.

Les originaires non domiciliés.

Enfin les sujets étrangers domiciliés.

Nous n'avons pas cité ceux qui ont seulement leur résidence sur le territoire cédé. La résidence n'est pas un lien de droit ni de fait suffisant pour qu'il en doive être tenu compte. Nulle part on ne s'en inquiète pour la fixation de la nationalité.

Ecartons d'abord la dernière catégorie, celle des personnes étrangères à l'Etat cédant. Ce sont des tiers au contrat, la cession est sans effets sur elles (1). Si elles sont sujettes de l'Etat annexant, elles perdent leur qualité d'étrangers.

Relativement aux trois autres classes, cinq systèmes sont possibles.

1° Le premier a pour base le domicile. C'est le lien juridique le plus important entre l'individu et le territoire. L'origine est un fait accidentel. Qu'importent les originaires qui habitent au loin sans esprit de retour? C'est le territoire qui est dénationalisé, il doit entraîner ceux-là seuls qui ont avec lui un lien effectif. Depuis que le *jus soli* perd de plus en plus son autorité, le domicile reste le véritable rapport entre l'homme et le sol.

(1) Selosse. Cabouat, p. 497. Laurent : *Principes de droit civil*, t. I, n° 354. — Colmar, 13 février 1818. — Cass. Belgique, 3 janvier 1822. — Lyon, 5 juin 1886. (*Journal de Clunet*, 1887, p. 337). Voir cep. Pothier : *Traité des personnes*, partie I, titre II, sect. I^{re}. — Heffler, § 58. — Demolombe, t. I, p. 157.

D'après ce système, les deux premières classes seules seraient dénationalisées (1).

2° Le second système choisit l'origine. Il s'applique à la première et à la troisième classe. Il invoque le principe des nationalités ; les membres d'une même nation ne se trouvent pas nécessairement réunis sur le même territoire. Mais quel est donc exactement le sens du mot originaire ? Les auteurs et les traités entendent généralement par ce mot ceux qui sont nés sur le territoire ; ils écartent le sens de la langue ordinaire qui comprend les liens de filiation, de race, et non pas le seul fait de la naissance (2). Ce système est alors la pure application du *jus soli*, le fait matériel de la naissance est seul considéré. Ce lien pris isolément paraît aujourd'hui si insuffisant qu'on a tenté de le renforcer en rendant au mot originaire sa signification usuelle. Les originaires seraient ceux dont la famille est fixée ou a été longtemps fixée dans le pays et ne l'a pas abandonné sans esprit de retour (3). On passe alors au *jus sanguinis*. C'est le principe des nationalités. Les Allemands prétendaient en ce sens que les Alsaciens possédaient un indigénat spécial sous leur natio-

(1) En ce sens Cass. 4 juillet 1810. Dalloz, alph. *Droits civils*, n° 424. — Colmar, 9 mai 1812. — Valette : *Cours de Code civil*, t. I, p. 55. — Fœlix et Demangeat, t. I, n° 33. — Demolombe, t. I, n° 178. — Aubry et Rau, t. I, § 72, p. 258. — Selosse, Weiss, t. I, p. 527.

(2) Laurent, t. I, n° 334 et suiv. — Lyon, 24 mars 1877, Cogordan, 1^{re} édité., annexe, F, p. 413. — Voir cep. Lyon, 8 mai 1877 ; *Jurisprudence de Lyon* 77, p. 244.

(3) Brunet, *Conséquences juridiques de l'annexion de la Savoie et de Nice*. Thèse. Paris, 1860. p. 420.

nalité française, indigénat qui les suivait partout et devait se retrouver lorsque l'Alsace fut séparée de la France (1).

3° Un troisième système s'étend aux trois classes. Domiciliés et originaires sont également atteints. L'exagération de ce système le fait repousser par les auteurs, sinon par les Gouvernements. Nous verrons en effet, lorsque nous étudierons l'historique de la question, que c'est celui que presque tous les traités adoptent.

4° Un système ingénieux propose de s'attacher soit au domicile, soit à l'origine selon la constitution de l'Etat cédant. On préférerait le domicile lorsqu'il s'agit d'Etats unitaires, où le lieu de naissance, qu'il soit situé dans une province ou dans une autre, est sans importance, où la seule localisation légale de l'individu est le domicile. S'il s'agit au contraire d'un Etat fédéral, l'origine permet de reconnaître les ressortissants de chaque Etat particulier sous la nationalité fédérale. On doit alors choisir ce criterium (2)

5° Le cinquième système est le plus restreint, prétend être le plus juste en s'entourant de plus de garanties. Il veut à la fois le domicile et l'origine, et n'atteint que les individus qui appartiennent à la première catégorie (3).

(1) Lœning *Revue de droit international*, année 1873, p. 126. — Gilbrin: *Essai sur la condition juridique des Alsaciens-Lorrains*. Thèse, Paris, 1884.

(2) Cauwès, note sous arrêt de la Cour de Paris du 24 janvier 1874. S. 75, 2, 225. Cogordan, 2^e édit., p. 323.

(3) De Folleville: *Traité théorique et pratique de la naturalisation*. p. 208.

Entre ces divers systèmes nous ne choisirons pas. Le premier, celui du domicile seul, paraît préférable. Mais on n'en peut faire une règle absolue. La législation des Etats contractants, l'état des populations du territoire cédé, les causes même de la cession, doivent faire admettre pour chaque cas spécial la solution qui s'adaptera le mieux aux circonstances.

La nationalité est un droit individuel, attaché à la personne, elle n'étend pas en principe ses effets à d'autres qu'à celui qui l'acquiert. Cependant il y a intérêt à ce que les membres d'une même famille ne se trouvent pas divisés, sujets d'Etats différents, ayant par suite des droits et des intérêts divers. Quel effet le traité de cession qui atteint un chef de famille produit-il sur les personnes placées sous sa dépendance, sur sa femme et ses enfants mineurs ?

La question se pose rarement, car en principe la femme mariée et les enfants mineurs ont pour domicile légal celui du mari ou du père, et suivent nécessairement la condition de celui-ci. Mais le traité peut prendre comme criterium unique le lieu de naissance et non le domicile. Il est en outre des cas où le domicile n'est pas le même. Une femme séparée de corps, des enfants mineurs émancipés ont leur domicile propre ; ils peuvent ne pas prendre la nationalité du père ou du mari. La nationalité est indépendante des droits de puissance maritale comme des droits de puissance paternelle, et il n'y a pas de nécessité absolue à ce

qu'è la nationalité dans une même famille soit unique. Dans le premier cas, si le traité de cession a choisi la seule origine, c'est par application du *jus soli* ; or le *jus soli* a justement pour caractère de ne pas s'inquiéter de la nationalité des parents. Dans les cas de séparation ou d'émancipation, la femme ou le mineur, ayant un domicile spécial, ont des intérêts propres, ils ne peuvent être forcés de subir le sort de celui dont ils sont séparés.

En fait la solution de la question dépend à la fois du traité de cession, c'est-à-dire du droit international et du droit interne des Etats contractants. Toutes les législations n'exigent pas l'identité de nationalité dans la famille. Telle est la nôtre. Cependant, d'après les articles 12 et 19 de notre Code civil, la femme suit la condition du mari.

Dans le cas d'annexion à la France, l'article 12 ne saurait être un obstacle au résultat que nous avons énoncé. La femme du français par annexion ne devient pas nécessairement française. Les motifs d'application de l'article 12 n'existent pas. La femme qui épouse un français sait qu'elle perd sa nationalité et quelle nationalité elle acquiert. Mais la femme qui a épousé un étranger n'a pu prévoir une cession de territoire. Dans le premier cas sa faculté de choisir sa nationalité est respectée. Dans le second, son libre choix n'existe plus. Du reste la femme mariée à un étranger qui se fait naturaliser, n'est pas elle-même naturalisée

ipso facto (art. 12, § 5). Or l'annexion produit une naturalisation. Les annexés ne sont pas français d'origine. Mais les enfants mineurs des annexés deviennent français comme enfants de naturalisés, c'est-à-dire que, s'ils ne sont pas personnellement atteints par l'annexion, ils ont la faculté de répudier à leur majorité la qualité de français conformément à l'article 12 *in fine*. Si c'est la femme qui se trouve domiciliée sur le territoire cédé, et si le mari ne l'est pas, la femme seule est dénationalisée (1). L'article 19 du Code civil n'empêcherait pas une femme de devenir française, son mari restant étranger, alors même que la loi du mari, sous laquelle avait été conclu le mariage, aurait imposé à la femme la nationalité de son mari.

Si la loi de l'Etat démembré n'impose pas à la femme la condition du mari, il peut arriver qu'un mari annexé ait une femme d'une nationalité tierce. Cette femme n'est pas atteinte, bien que domiciliée sur le territoire cédé. Elle est étrangère, fait partie de la quatrième catégorie, la cession est sans effets sur elle. L'article 12 du Code français ne s'appliquerait pas, nous l'avons dit.

On peut imaginer l'hypothèse suivante : une femme française a épousé un citoyen d'un territoire qui se trouve plus tard annexé à la France. Elle était devenue étrangère en vertu de l'article 19.

(1) Venise, 6 octobre 1876. *Journal de Clurnet*, 1876, p. 298.

Si au moment de la cession elle n'est pas domiciliée sur le territoire cédé, elle reste étrangère. Mais si son mari s'y trouve domicilié, tandis qu'elle, séparée de corps, a son domicile en France ? Le mariage n'étant pas dissout, elle ne peut invoquer l'article 19. D'autre part nous avons dit que la naturalisation du mari n'entraînait pas celle de la femme. Elle reste étrangère (1).

Nous avons supposé jusqu'ici qu'il s'agissait d'une cession partielle. Lorsque l'annexion comprend un Etat tout entier, la solution est beaucoup plus simple et ne comporte pas de distinctions. Tous les sujets de l'Etat annexé acquièrent la nationalité nouvelle. Les nouveaux sujets de l'annexant sont donc désignés par la loi sur la nationalité en vigueur dans l'Etat annexé.

Certains individus atteints par l'annexion peuvent se trouver dans un cas de déchéance de la nationalité annexante. Ainsi un français qui sans autorisation de son gouvernement aurait pris du service militaire à l'étranger, ou celui qui aurait conservé des fonctions publiques étrangères malgré une injonction formelle. Ils acquièrent la qualité de français comme les autres étrangers sujets de l'Etat cédant, mais ne restent français que sous la condition de donner leur démission (2).

(1) En sens contraire Selosse, p. 294.

(2) Voir Selosse, livre II, chap. II : *Du changement de nationalité*, § 4 et Cour de Liège, 31 juillet 1812, *Journal du Palais*, t. XI, p. 31.

§ III. — COMMENT ON PEUT ÉCHAPPER AU CHANGEMENT DE NATIONALITÉ

Nous avons dit que pour respecter le caractère volontaire du lien de nationalité, le traité de cession doit permettre aux nouveaux sujets de l'Etat annexant de répudier la nationalité qui leur est imposée. Ce droit de répudiation a été accordé aux populations annexées sous différentes formes et dans diverses conditions. Lorsqu'on eut compris que l'individu ne devait pas être attaché au sol, de gré ou de force, on lui reconnut le droit d'émigration, c'est-à-dire la possibilité d'échapper à la nationalité nouvelle du sol en le quittant, en émigrant, en rompant avec lui tout lien, en vendant les propriétés qu'il possédait sur ce sol. Puis on admit une forme adoucie de ce droit d'émigration, où la vente des biens n'était plus exigée. Enfin avec la Révolution on donna le droit dit : droit d'option. Il consiste dans la faculté de répudier expressément la nationalité acquise par une déclaration faite dans un délai déterminé devant l'autorité désignée. Ce droit d'option comporte deux modalités. Il peut être ou non nécessaire de faire suivre la déclaration d'un transfert du domicile hors du territoire annexé. Si cette condition de transfert de domicile est exigée, le droit d'option se rapproche du droit d'émigration sans obligation de vente. Il y a cependant entre eux une différence

essentielle. Le droit d'émigration ne peut s'appliquer qu'aux individus domiciliés sur le territoire cédé. Ceux qui se trouvent hors de ce territoire et qui sont cependant dénationalisés, n'ont aucun moyen d'échapper à ce résultat puisqu'ils se trouvent dans l'impossibilité matérielle de remplir les conditions nécessaires. Le droit d'option donne à ces individus ce moyen en leur permettant la répudiation par simple déclaration.

Le droit d'émigration peut être exercé par toute personne qui a le pouvoir de changer de domicile. L'option est un acte juridique plus complexe dont nous allons étudier les conditions.

Le droit d'option appartient en principe à toute personne atteinte par le changement de nationalité. Mais ce droit comportant un changement volontaire de nationalité ne peut être exercé que par les personnes qui ont la capacité nécessaire pour effectuer un tel changement. Cette capacité doit être apprécié d'après les lois de l'Etat annexant, dès qu'elles ont été promulguées dans les pays réunis. Les dénationalisés sont soumis à ces lois jusqu'à l'option, car, nous le verrons plus loin, le droit d'option n'a pas d'effet suspensif sur le changement de nationalité.

Pour les femmes mariées et les mineurs, il ne s'élève pas de difficulté lorsque l'annexion leur attribue nécessairement la nationalité du mari ou du père. Toute diversité dans la famille étant impossible, le chef de famille a seul le droit d'opter et son option entraîne sa femme et ses enfants.

Certains auteurs n'admettent jamais d'autre solution (1). Mais si le véritable principe est reconnu, qui permet la diversité de nationalité, le droit d'option doit être concédé aux femmes mariées et aux enfants mineurs.

Comment peuvent-ils exercer ce droit ? On doit en accorder l'exercice à la femme sans autorisation, car c'est un droit purement personnel dont l'intéressé est seul juge (2). Si l'on avait exigé une autorisation, c'eût été celle de justice, sans quoi le droit de la femme, subordonné à la volonté du mari, serait devenu illusoire. Aujourd'hui la femme française pourrait certainement opter sans autorisation dans l'hypothèse où elle n'a pas le même domicile que son mari. Etant séparée de corps, elle a pleine capacité civile. Or, lorsque le traité a choisi le système du domicile, l'option indépendante n'est possible pour la femme que si elle peut avoir un domicile distinct, puisque le transfert du domicile est exigé pour l'option.

Les mineurs ont le droit d'option mais ne peuvent l'exercer qu'à leur majorité, lorsqu'ils ont acquis la capacité nécessaire pour changer de patrie. Nous venons de le dire, la faculté d'option ne peut être exercée par d'autres que par l'intéressé. C'est bien l'esprit du Code civil puisqu'il exige toujours l'âge de 21 ans pour fixer la nationalité définitive. Par conséquent les mineurs ne

(1) Aubry et Rau, t. I, § 72, p. 263. Alauzet : *De la qualité de français*, p. 97. Chambéry, 22 décembre 1862. S. 63, 2, 413.

(2) Selosse, p. 329.

pourraient opter immédiatement avec l'aide de leur père ou tuteur, même s'ils étaient émancipés (1). Il faut donc décider que le délai d'option ne commence à courir contre eux que du jour de leur majorité. C'est le cas d'appliquer la règle : *contra non valentem agere non currit prescriptio*. (2)

Les enfants nés pendant que court le délai d'option suivent la condition de leurs parents. N'étant pas nés encore au moment de la cession, ils n'ont pas été atteints par elle ; or pour pouvoir opter, il faut avoir subi l'effet de la cession. Mais si les parents décèdent avant l'expiration du délai et sans avoir opté, quelle est la condition de cet enfant ? Les parents avaient acquis la nationalité nouvelle, l'enfant garde cette nationalité. On déciderait en sens contraire si l'on admettait le système d'après lequel les annexés gardent leur ancienne nationalité jusqu'à l'expiration du délai. L'enfant resterait sujet du pays cédant (3). Mais nous verrons que cette opinion est fausse.

Si l'enfant né pendant le délai d'option a été conçu avant la cession, il est assimilé à l'enfant déjà né. *Infans conceptus pro nato habetur*. Par

(1) Dans le sens de l'option avec assistance : note de Cauwès. S. 1875, 2, 225.

(2) En ce sens Fiore dans *Journal de Clunet* 1875, p. 139. — Gilbrin, p. 36. — Cogordan, p. 325. — De Folleville, p. 220. — Selosse, p. 331. — Pradier-Fodere, t. II, p. 736. — Weiss, p. 532, — Loi belge du 4 juin 1839 relative à la nationalité des originaires du Limbourg et du Luxembourg cédés par la Belgique aux Pays-Bas ; Laurent : *Droit civil international*, t. III, p. 417

(3) En ce sens Robinet de Cléry : *Revue critique*, t. 42, p. 103,

conséquent tout enfant né moins de 300 jours après la cession d'une province française est considéré comme né avant (1). L'enfant conçu de parents français naît français, alors même que ses parents seraient devenus allemands. Mais il faut pour cela qu'il ne soit pas lui-même atteint par le démembrement. Tel était le cas d'un enfant né en France de parents alsaciens-lorrains. L'enfant naturel conçu avant le démembrement par une femme française est français, s'il n'est pas atteint lui-même par le traité. (2)

Les individus munis d'un conseil judiciaire ont certainement l'exercice du droit d'option, puisque leur incapacité est restreinte aux actes cités par le Code. Il est vrai que le Code ne prévoit jamais le cas de cession de territoire. Mais il n'y a aucune raison de déroger au principe.

Les interdits légaux conservent l'exercice des droits attachés à la personne et par conséquent du droit d'option. Quant à l'interdit judiciaire, il est également impossible de donner l'exercice de l'option à l'interdit lui-même ou à son tuteur. Il faut donc le lui refuser. Il se trouve à l'égard de l'option dans la même situation que pour le testament ou le mariage. Il a le droit sans en avoir l'exercice. Même solution pour les individus internés dans un asile d'aliénés. La levée de

(1) Robinet de Cléry, *loc. cit.* — Spire, Etude juridique de la situation des Alsaciens-Lorrains au point de la nationalité, p. 69.

(2) Spire, p. 70.

l'interdiction ne rendrait pas aux interdits l'exercice de leur droit, à moins qu'elle n'intervint pendant le délai d'option. Pour les mineurs la prolongation du délai est possible parce que le terme peut toujours en être connu. Mais on ne peut le prolonger indéfiniment.

Effets de l'option

L'option est-elle une condition résolutoire ou suspensive de la nationalité nouvelle ? Autrement dit : les annexés conservent-ils leur ancienne nationalité jusqu'à l'expiration du délai d'option ? On est aujourd'hui généralement d'accord pour reconnaître que l'option est une condition résolutoire. C'est la seule solution conforme aux principes. Le changement de nationalité se produit *ipso facto*. Le droit d'option ne peut apporter de dérogation à cette règle. Par conséquent les annexés perdent leur nationalité au jour même de la cession, sous condition résolutoire de l'option qui, lorsqu'elle intervient, leur rend leur nationalité ancienne, c'est-à-dire joue à l'égard de cette nationalité perdue le rôle d'une condition suspensive. Lorsque la condition est remplie, elle produit l'effet habituel des conditions ; il y a résolution rétroactive de la nationalité acquise, et l'annexé est censé n'avoir jamais été atteint par l'annexion, sous réserve, bien entendu, des droits légitimement acquis par les tiers dans l'intervalle.

La solution contraire, nous l'avons dit, est généralement abandonnée. Cependant un auteur, M. Pasquale Fiore, propose une solution mixte (1). Il reconnaît les inconvénients qu'il y a à donner à l'option un caractère suspensif. L'Etat annexant se trouve avoir acquis une souveraineté purement nominale, puisque la population acquise reste sous la souveraineté de l'Etat cédant. Mais l'option résolutoire, avec le changement immédiat de nationalité, a souvent des effets fâcheux dans le droit privé. Les particuliers ont changé de nationalité, c'est-à-dire de condition juridique, d'état personnel, souvent à leur insu. Leurs droits seront souvent lésés.

Il serait donc préférable de distinguer.

« L'annexion, dit M. Fiore, à compter de la ratification, doit produire *ipso facto* le changement nécessaire et collectif de l'allégeance en substituant à celle qui liait tous les habitants à la souveraineté de l'Etat cédant, celle qui s'établit par le fait de l'annexion à l'égard de l'Etat cessionnaire. Quant à ce qui concerne la condition juridique des personnes dans le domaine du droit privé et dans les rapports avec le statut personnel, il faudrait admettre que la condition de tout individu faisant partie de la population du territoire annexé ne devrait subir aucune modification jusqu'à l'échéance du terme, sous la condition

(1) Fiore : *Traité de droit international privé*, traduit par Antoine, t. I, p. 437.

résolutoire de la perte de l'ancienne qualité de citoyen et l'acquisition de la nouvelle, après l'expiration du terme sans que la personne se fut prévaluée du droit d'opter. »

Pour notre part, nous ne concevons pas qu'une personne puisse posséder en même temps deux nationalités, l'une à l'égard de l'Etat, l'autre à l'égard des particuliers. Le système proposé est plus ingénieux que pratique, nous préférons nous en tenir à celui qui est communément admis. La persistance des lois de l'Etat cédant, jusqu'à promulgation des lois nouvelles, suffit à protéger les intérêts particuliers.

Les traités pourraient, il est vrai, convenir d'un résultat contraire. Comme ils peuvent toujours fixer eux-mêmes le jour où doivent commencer leurs effets, ils décideraient que le changement de nationalité se produirait à telle date, à moins qu'auparavant les intéressés n'aient déclaré ne pas accepter cet effet. Mais il faudrait que cette volonté du traité fut formulée de façon expresse et non susceptible de doute. Les traités de 1860 et de 1871 disent que les optants *conserveront* leur nationalité première. On a prétendu, nous le verrons, tirer de cette expression la preuve que l'option était suspensive. L'argument était insuffisant. Ce résultat est trop contraire aux intérêts de l'Etat annexant pour qu'on puisse supposer qu'il l'a accepté tacitement.

Donc, *pendente conditione*, les annexés sont sujets de l'Etat annexant et doivent obéissance à

ses lois. Nous avons déjà fait l'application de ce principe en disant que leur capacité, relativement à l'option elle-même, devait être appréciée d'après ces lois. Tous les faits accomplis ou droits acquis sous l'empire et en vertu de ces lois, en faveur de l'optant lui-même ou en faveur de tiers, restent acquis et définitifs, malgré l'effet rétroactif de l'option.

Il nous reste à apprécier la valeur de ces garanties données aux individus pour leur permettre le libre choix de leur nationalité. La faculté d'émigration avec obligation de vente des biens immobiliers est un procédé barbare. Il fut cependant encore appliqué par des traités récents, le traité de San-Stéfano et le traité de paix entre la Chine et le Japon. L'état de civilisation des contrées où ces traités s'appliquaient permettait peut-être une telle mesure. Elle nous semble à nous injustifiable. Et pourtant elle ne diffère guère que de nom du procédé généralement accepté par les auteurs et mis en pratique par la plupart des traités modernes, le droit d'option avec transfert du domicile.

L'émigration est exigée comme condition essentielle de ce droit, et si la vente des immeubles n'est pas imposée en droit, elle devient le plus souvent nécessaire en fait. Comment administrer des biens sur un territoire où il est presque impossible de pénétrer ? Car le transfert du domicile légal ne suffit pas toujours à la sécurité de l'annexant, et il trouve le moyen d'interdire le

territoire à ses anciens habitants, devenus des étrangers. Celui qui veut émigrer est obligé de choisir entre ses sentiments nationaux et ses intérêts. Il faut qu'il ne possède rien ou soit extrêmement riche pour pouvoir se donner le luxe de l'option.

De sorte que la garantie est illusoire pour un grand nombre d'annexés, et par suite illusoire pour l'Etat annexant lui-même. S'il a pensé se débarrasser par l'option de tous les habitants qui lui sont hostiles, il s'est trompé. Ces habitants, obligés de garder sa nationalité, la garderont, mais n'en auront que plus de facilités pour une opposition sourde à l'autorité nouvelle.

Il ne faut donc pas dire que l'option simple, sans obligation d'émigrer, n'est pas possible parce que les territoires annexés se trouveraient habités presque uniquement par des étrangers, par des nationaux de l'Etat cédant, c'est-à-dire la plupart du temps d'un Etat vaincu rêvant à la revanche. Si ce résultat se produisait, ce serait la meilleure preuve que l'annexion était injuste, contraire aux vœux des habitants, ce serait la vraie sanction contre l'abus de la force. Cette raison utilitaire peut en effet déterminer les conquérants dont la conscience n'est pas tranquille ; il y a par conséquent peu de chances de voir disparaître cette clause de tous les traités. Il n'en faut pas moins protester contre elle.

Dans le cas d'une cession telle qu'on voudrait qu'elles fussent toutes, la simple option n'a de

dangers pour personne. Le nombre des optants peut encore être considérable, il ne sera plus la majorité. Quelque soit le sentiment intime des habitants, leur intérêt est toujours d'avoir sur leur territoire la qualité de national et non d'étranger. Cet intérêt est assez grand pour servir de garantie suffisante. Contre les optants qui menaceraient la tranquillité ou la sécurité de l'Etat annexant, cet Etat a toujours une arme assez puissante puisqu'ils sont étrangers : l'expulsion. Voici donc la seule solution conforme à l'équité et aux intérêts de tous, le droit d'option pur et simple.

§ IV. — EFFETS DU CHANGEMENT DE NATIONALITÉ

Nous savons à quelle époque se produit ce changement, au même jour que le changement de souveraineté, c'est-à-dire à la date de l'échange des ratifications. N'ayant pas exigé la tradition consécutive pour opérer le changement de souveraineté, nous ne l'exigerons pas pour celui de la nationalité. On objecte que les intéressés se trouvent dénationalisés à leur insu le plus souvent. Qu'importe ? Nous l'avons dit à propos de l'option, il n'est pas possible que l'Etat annexant ait acquis la souveraineté sur le territoire et non sur les habitants. Il n'est pas possible, ni que les habitants aient deux nationalités, ni qu'ils n'en

aient aucune. Les traités peuvent cependant décider comme il leur plait (1).

Le caractère du changement de nationalité est, avons-nous dit, celui d'une naturalisation collective. Cela signifie que les nouveaux sujets doivent être considérés comme ayant acquis cette qualité par un fait postérieur à la naissance, et sans que leur naissance ait été pour quelque chose dans ce résultat. Ils ne sont pas nés nationaux et ne doivent jamais être regardés comme tels. L'acquisition de la nationalité nouvelle n'a pas d'effet rétroactif.

Il a été soutenu en sens contraire que les habitants annexés devraient être réputés avoir toujours été sous l'allégeance de l'Etat annexant. La cession eut produit un effet rétroactif, l'effacement complet dans le passé de l'ancienne souveraineté. Cette théorie fut encore exposée dans un document officiel assez récent, au sujet du démembrement de l'Alsace-Lorraine, dans une lettre du garde des sceaux au préfet de la Gironde, datée du 16 novembre 1876 (2). Elle n'a pas prévalu.

Elle avait pourtant une base historique. Il était admis dans l'ancien droit que quand une province ayant autrefois appartenu à la France faisait

(1) Article 1^{er}. — Traité de cession de l'île Saint-Barthélemy. « La nationalité française leur sera acquise (aux habitants) de plein droit à dater du jour de la prise de possession par l'autorité française.

(2) Fioré. Traité de droit international privé, t. I., p. 435.

Journal de Clunet, 1877, p. 406. Voir même journal, 1887, p. 742.

retour à son ancienne patrie, il y avait effacement rétroactif de la souveraineté intermédiaire. C'était le *jus post liminii*. La souveraineté étant inaliénable, était imprescriptible et ne se perdait pas. Les originaires de provinces autrefois françaises n'avaient pas besoin de lettres de naturalité pour recouvrer leur qualité perdue. De simples lettres de déclaration leur permettaient de revendiquer tous leurs droits de français comme s'ils n'avaient jamais cessé de l'être, c'est-à-dire que ces lettres avaient un effet rétroactif que n'avaient pas les lettres de naturalité.

La même conception fut appliquée au démembrement de la France en 1814, et lorsque nous ferons l'historique des traités de cession, nous en verrons les résultats. Les provinces abandonnées par la France furent donc considérées comme n'ayant jamais été françaises. Aux motifs juridiques tirés de l'ancien droit s'étaient ajoutées des considérations politiques. La Restauration s'établissait en France comme si la Révolution n'avait jamais existé. Elle répudiait ses conquêtes, elle ne pouvait admettre les effets d'annexions illégitimes.

Aujourd'hui de telles raisons n'existent plus. On s'en tient au principe essentiel de la non rétroactivité des traités. Nous allons en tirer quelques conséquences.

Les habitants d'un territoire annexé à la France ne sont pas français d'origine, considérés comme ayant toujours été français. Les enfants majeurs

des annexés ne sont donc pas français de plein droit comme nés de parents français. Mais on doit leur accorder les facilités de naturalisation de l'article 12. Il y a tout intérêt à unifier dans les familles la nationalité et c'est l'esprit même de la loi (1). (Nous considérons le cas d'annexion au territoire français et nous étudions la législation française. Une étude théorique, *in abstracto*, eût été peu claire et sans intérêt. Les principes que nous émettons se concilieraient, *mutatis mutandis*, avec les législations diverses. Ainsi le principe d'après lequel une annexion produit une naturalisation collective est de droit international ; mais les conséquences à en tirer sont de droit interne. Dans le sujet que nous étudions, les rapports apparaissent à chaque instant du droit international et du droit interne. C'est leur conciliation que nous aurons à chercher).

D'autres conséquences du principe que nous avons posé se produisent à propos de l'application de l'article 9 du Code civil. Cet article donne des facilités spéciales pour l'acquisition de la qualité de français aux individus nés en France d'un étranger. L'individu né avant l'annexion sur un territoire cédé à la France doit-il être considéré comme étant né en France et pouvant bénéficier de l'article 9 ? Avec la fiction de la rétroactivité, il faudrait lui donner ce droit. M. Selosse le fait (2).

(1) Selosse, p. 314.

(2) Selosse, p. 315.

Nous ne pouvons admettre cette dérogation au vrai principe. En outre, l'article 9 repose sur le *jus soli*. L'individu né sur une terre étrangère n'a contracté aucun lien avec la France, les motifs de l'article 9 ne répondent plus à la situation. Ne s'appliquerait pas davantage, pour les mêmes motifs, l'article 8, § 2, 3 et 4.

Réciproquement sont considérés comme nés en France les individus nés avant le démembrement dans une province détachée de la France (1). Il s'agit bien entendu d'individus qui ne font pas partie des catégories atteintes par le traité. Sinon c'est le traité qui règle leur sort et ils ne peuvent invoquer les dispositions des lois internes de chaque Etat pour échapper au sort qui leur est fait par la cession (2).

L'article 8, § 3 s'applique au cas de démembrement de la France. La personne née dans une province plus tard démembrée d'une personne qui y était également née est française. La cession postérieure est sans effet (3). Cette solution est appli-

(1) *Cazette des Tribunaux*, 22 août 1883. Selosse, p. 379. Cogordan, p. 77. Vincent et Pénaud : annexion, n° 287. Weiss, p. 85. Cass. 9 juillet 1844. D. 44. 1, 307. En sens contraire la lettre du Garde des Sceaux du 17 nov. 1876. Nous verrons également que la solution contraire a été admise pour le démembrement de 1814.

(2) Il a été jugé que l'article 9 n'est pas applicable à l'Alsacien-Lorrain né avant 1871 et qui n'a pas opté pour la France. Sa condition est exclusivement réglée par le traité de Francfort. Trib. Lyon, 31 juillet 1895. *Journal de Clunet* 1896, p. 382.

(3) En ce sens : Rouard de Card, p. 64. Cass. 22 avril 1890. S. 91. 4, 229. Déjà le bénéfice des lois du 7 février 1831 et 16 décembre 1871 leur était accordé ; Cass. 7 décembre 1883. D. 84. 4, 209. *Journal de Clunet* 1887, p. 142 et 243.

cable aux enfants nés en France, après le démembrement, de parents nés sur le territoire cédé avant la cession. Ceux qui sont nés avant la loi de 1889 ont encore la faculté d'option de la loi du 16 décembre 1874.

Il a même été soutenu que les enfants nés avant la cession sur le territoire cédé de parents originaires de ce territoire pouvaient invoquer l'article 8 § 3. Une consultation d'avocats, M^{es} Rousse et Robinet de Cléry, a soutenu cette prétention au nom d'Alsaciens-Lorrains se trouvant dans ce cas (1). « Les traités d'annexion, disaient-ils, peuvent bien faire perdre *de plano* la nationalité à tous les habitants d'un territoire annexé, mais ils ne peuvent faire disparaître au point de vue des droits qui en découlent pour des particuliers le fait que tel enfant est né sur une terre française et que son père a joui des mêmes avantages. Car c'est tout cela que la loi considère quand elle attache un privilège à la double naissance sur le sol français. Ce privilège ne saurait par suite être refusé aux Alsaciens-Lorrains, sitôt qu'ils sont dégagés par un permis d'émigration des liens de la nationalité allemande ». Cette solution a été repoussée. L'article 8 § 3 prévoit le cas d'enfants nés de père étranger à l'époque de leur naissance et non de ceux qui sont nés de père français et par consé-

(1) L'Alsacien-Lorrain du 25 septembre 1887.

quent sont nés Français. Leur condition est exclusivement réglée par le traité de cession (1).

Toujours par application du même principe, le Français qui a perdu ce titre par démembrement n'est pas censé n'avoir jamais été Français. C'est un ancien Français qui peut invoquer les droits attachés à cette qualité. Il peut donc, s'il veut redevenir Français, invoquer l'article 18 du Code civil et obtenir sa réintégration par décret.

On objecte à cette solution, outre le principe de rétroactivité que nous avons écarté, l'impossibilité de donner à celui qui a perdu la qualité de Français par la cession un moyen détourné d'échapper à ce résultat, sans user du seul moyen qui ait été prévu et accordé par le traité de cession, la faculté d'option. En outre le Code Civil n'a jamais prévu le cas de démembrement du territoire. On ne peut s'appuyer sur lui.

Il a été répondu à ces objections que la loi ne pouvait se montrer plus défavorable au Français qui a cessé de l'être malgré lui, qu'à celui qui est volontairement devenu étranger (2). En fait le gouvernement français accorda la réintégration aux Alsaciens-Lorrains qui n'avaient pas opté (3). Après le traité de Francfort, des vœux avaient

(1) En ce sens : Seine 13 août 1886. S. 83. 2, 241. *Journal de Clunet* 1887, p. 619. *Revue critique* 1887, p. 275. Weiss, p. 206

(2) Arnould. *Revue d'administration* 1870, p. 304 Robinet de Cléry. *Revue critique* 1873, p. 307. Selosse, p. 387. Cabouat, p. 215. Weiss, p. 584 t. I.

(3) Instruction du préfet d'Alger du 14 avril 1873.

été émis (1) pour que la France votât une loi analogue à la loi de 1814 dont nous aurons bientôt à nous occuper, loi qui accordait une naturalisation privilégiée aux habitants des provinces perdues. Mais la situation n'était plus la même qu'en 1814 où la fiction de rétroactivité avait été admise. On répondit à ces demandes qu'une telle loi était inutile, puisque l'article 18 donnait des facilités suffisantes.

Pour réclamer la faveur de l'article 18, il faut avoir la capacité nécessaire pour changer de nationalité, c'est-à-dire être majeur de 21 ans (2). La loi allemande du 1^{er} juin 1870, article 13, permet aux mineurs de 17 ans dispensés du service militaire de demander un permis d'émigration qui suffit à leur faire perdre la qualité d'Allemands, pourvu qu'ils aient transféré dans les six mois leur domicile hors du territoire de l'Empire. Le gouvernement allemand n'applique pas cette disposition aux Alsaciens-Lorrains sous prétexte que, soumis au Code français ils n'ont pas la capacité de changer de domicile (art. 108 du Code civil). Les mineurs émancipés peuvent changer de domicile, mais ils ne peuvent recouvrer la nationalité française qu'à partir de 21 ans (3).

De même que la perte de la qualité de Français n'avait pas eu d'effet rétroactif, la réacquisition de cette qualité est sans effet sur le passé (art. 20 du Code civil).

(1) *Industriel alsacien-lorrain* et *Moniteur universel* du 20 juillet 1872.

(2) En sens contraire : Selosse, p. 391.

(3) Flach dans *Journal de Clunet* 1879, p. 153.

Pour les mêmes raisons que l'article 18, et malgré les mêmes objections possibles, l'article 10 doit permettre aux enfants de Français dénationalisés par une cession de territoire de réclamer la qualité de Français (1). Cependant la jurisprudence décide que l'enfant d'une personne qui, devenue momentanément française par une annexion, a perdu cette qualité par un démembrement, ne peut invoquer l'article 10. Cet article est fondé sur le *jus sanguinis*, il n'a plus d'application raisonnable lorsque l'origine des parents est étrangère (2). Si le père est né pendant l'annexion, la Cour de Cassation reconnaît que l'article 10 est applicable à ses enfants, malgré le démembrement subséquent, et même s'il s'agit du démembrement de 1814 où la fiction de rétroactivité avait été d'abord admise (3).

Il s'agit d'enfants nés après le démembrement. L'enfant dont les parents ne sont devenus étrangers qu'après sa naissance est français, *jure sanguinis*, et n'a pas besoin d'avoir recours à l'article 10 (4).

Les Sardes devenus français en 1860 ont trouvé

(1) Alauzet, p. 418. *Journal de Clunet*, 1885, p. 169.

(2) En sens contraire : Cogordan, p. 71. Vincent et Penaud ; annexion, n° 448. Weiss, t. I, p. 596.

(3) Cass. 20 mai 1875. *Journal de Clunet* 1896, page 162. En sens contraire : Paris 29 juillet 1872, Morand contre commune de Megève. Voir Chavegrin. Note sur la condition juridique des Alsaciens-Lorrains nés depuis l'annexion ; *Journal de Clunet* 1885, page 169.

(4) En sens contraire : Nancy 18 novembre 1891 ; *Journal de Clunet*, 1892, p. 707.

dans le Code sarde des dispositions analogues à nos articles 10 et 18, leur permettant de recouvrer la nationalité sarde. Les anciens Sardes qui ont usé de cette faculté ont cessé d'être Français, non par une déclaration faite en Sardaigne, qui était sans valeur pour la France, mais par l'effet de leur établissement à l'étranger sans esprit de retour. Les enfants d'anciens Sardes nés après l'annexion ont pu devenir Sardes, mais n'ont pas nécessairement cessé d'être Français, de sorte qu'ils ont souvent une double nationalité (1).

Nous avons une dernière conséquence à tirer de notre principe initial. L'ancien Français, l'Alsacien-Lorrain, par exemple, qui redevient français, est considéré comme ayant été français à sa naissance, c'est-à-dire qu'il est français originaire, au point de vue des droits spécialement réservés à cette qualité et refusés aux naturalisés. La distinction est peu importante en France où l'assimilation est presque complète entre les Français de naissance et les autres. Mais on propose souvent d'établir des différences sensibles. Signalons une application. D'après l'article 16 du Concordat, on ne peut être nommé évêque si l'on n'est français originaire. Cet article ne pourrait être opposé à l'Alsacien-Lorrain qui redevient français (2).

Ainsi le principe dominant est que le change-

(1) Cass. 3 août 1871, 19 août 1874. — Douai, 14 décembre 1881. — *Journal de Clunet*, 1882, p. 413.

(2) Gilbrin, p. 89.

ment de nationalité n'a pas d'effet rétroactif. Il ne faut cependant pas pousser plus loin l'assimilation entre ce changement par annexion et la naturalisation. Dans les pays où tous les droits des originaires ne sont pas accordés aux naturalisés, les annexés doivent être considérés comme originaires et jouir *ipso facto* de tous leurs droits civils et politiques.

Pothier se demandait quelle devait être la situation des individus qui avaient acquis la nationalité de l'Etat cédant par naturalisation (1). Devaient-ils être assimilés aux autres annexés, ou considérés comme Français naturalisés ? Dans les cas où cette question pourrait avoir de l'importance, il faudrait décider qu'ils sont des naturalisés. L'annexion n'a pu leur donner plus de droits qu'ils ne pouvaient en prétendre auparavant.

§ V. — HISTORIQUE.

L'ancien droit faisait subir les effets de l'annexion à toutes les personnes ayant avec le territoire acquis, un lien, soit de domicile, soit d'origine. Ce principe rigoureux s'expliquait par le caractère même de la nationalité qui tenait au sol (2).

L'ancien droit appliquait en outre les principes que nous avons admis. Ne devenaient pas Fran-

(1) Voir Sclosse, p. 314.

(2) Pothier : *Des personnes*, titre II, section I^{re}.

çais les étrangers à l'Etat cédant, ni ceux qui se trouvaient dans une situation faisant perdre la qualité de Français. Restaient également en dehors des effets de l'annexion les personnes n'ayant avec le pays annexé que le lien de la résidence.

Les annexés avaient la faculté de l'émigration. Ils échappaient ainsi à l'allégeance française, mais s'ils possédaient des biens sur le territoire devenu français, ils devaient renoncer à exercer sur eux aucun droit. Louis XIV, qui se montra toujours libéral en matière d'annexion, fit de cette faculté un droit reconnu, le droit d'émigration, et ne soumit plus à aucune déchéance ceux qui en usaient. C'est dans la capitulation d'Arras, en 1660, que se trouve la première clause permettant aux habitants de transporter leur domicile hors du territoire, s'ils voulaient échapper à la nationalité française. Cette émigration n'entraînait pas obligation de vendre les immeubles, et l'émigré conservait le droit de disposer, même par testament, des biens qu'il laissait sur le territoire français.

Le traité de Ryswick, en 1697, contient des dispositions analogues s'appliquant à l'annexion de Strasbourg. De même, les traités de Rastadt et d'Utrecht. Le droit d'émigration est encore consacré par la plupart des traités du xviii^e siècle, mais la vente des immeubles y est exigée. Citons le traité de Breslau en 1742, art. 4; le traité d'Hubertsbourgen 1763, art. 10 (1); le traité de Kudjuk-

(1) Recueil de Martens, t. I, p. 66.

Kainardji en 1774 (1) ; le traité de Versailles, de 1783, art. 19.

La Révolution inaugure le système du droit d'option proprement dit, c'est-à-dire de la déclaration formelle faite devant l'autorité compétente; mais elle se montre plus rigoureuse que Louis XIV au point de vue des biens.

Le traité de Campo-Formio (17 octobre 1797), qui annexe à la France la Belgique, les provinces rhénanes et sardes, atteint également les domiciliés et les originaires, quelle que soit leur condition, majeurs, femmes mariées et mineurs. L'article 9, *in fine*, exige comme condition de l'option l'abandon du territoire dans un délai de trois ans. Jusqu'à l'expiration du délai, les optants peuvent jouir de leurs biens au même titre que les citoyens. Le délai écoulé, ces biens sont traités comme biens d'étrangers.

Les traités d'annexion des Républiques de Mulhouse et de Genève, des 28 janvier et 24 avril 1798 renferment dans leurs articles 3 et 2 des dispositions plus sévères. La vente des biens, immeubles, meubles et créances est exigée des optants. Un délai de 3 ans leur est accordé pour cette liquidation. Comme il s'agit d'Etats entiers, la dénationalisation s'étend à tous les sujets de ces Républiques.

Le droit d'option se rencontre encore dans le traité d'Amiens du 27 mars 1802, art. 13, mais

(1) Heffter, p. 159.

avec l'Empire, il disparaît. Napoléon, qui avait besoin de nombreux sujets pour avoir beaucoup de conscrits, ne pouvait admettre un droit qui eut dépeuplé ses provinces. Il poussa même le système contraire jusqu'à interdire toute émigration (1). Un seul des traités conclus par lui mentionne le droit d'option, c'est le traité de Vienne conclu le 14 octobre 1809 avec l'empereur d'Autriche, et cette dérogation aux principes de l'Empereur s'explique parce que le traité comportait des cessions réciproques.

Les traités de 1814 désignent par le mot *habitants* les personnes atteintes par le démembrement. Cette expression semble se référer exclusivement au domicile. Ainsi a jugé récemment la Cour de cassation (2). Des décisions précédentes avaient jugé au contraire que ces traités avaient dénationalisé les originaires. Le mot *habitants* est employé par les traités de Campo-Formio et d'Amiens, et a toujours été interprété comme comprenant ces originaires (3). La loi du 14 octobre 1814 eut été inutile et n'eut pas eu à s'occuper des originaires s'ils n'avaient pas subi l'effet du démembrement. Etaient même considérés comme originaires les mineurs nés en France pendant la

(1) Décret du 18 septembre 1807 sur les départements situés au-delà des Alpes.

(2) Cass., 23 juin 1893. D. 96, 1. 89.

(3) Cass., 12 juin 1874, Journal de Clunet, 75, p. 491. D. 75, 1. 333. S. 78, 1. 45.

réunion des deux pays, de parents issus de la province cédée.

Le traité de Paris, dans son article 17 (1), reconnaissait le droit d'émigration, consistant dans la faculté de transférer le domicile hors du territoire cédé, dans un délai de six ans, après réalisation des biens. A l'extinction de ce délai, tous les individus qui habitaient ce territoire furent considérés comme dénationalisés, quelle que fut leur origine. Il n'est donc pas exact de dire que les originaires étaient seuls atteints par le traité (2).

Cette émigration n'était possible que pour les habitants du territoire cédé. Les originaires de ce territoire, qui n'y avaient pas leur domicile, se trouvaient dans l'impossibilité matérielle de réaliser la condition nécessaire, ils avaient perdu leur nationalité sans recours. Ceux qui habitaient la France avaient perdu leur qualité de français, bien qu'ils continuassent d'y avoir leur domicile, et sans pouvoir recouvrer leur titre de français. Cette situation parut si injuste que la France fit en leur faveur une loi, celle du 14 octobre 1814, pour leur faciliter le recouvrement de la nationalité française par une naturalisation privilégiée.

D'après l'article 1 de cette loi : « Les individus qui, bien qu'originaires des provinces cédées résident depuis dix ans sur les territoires laissés à la France, à compter de l'époque de leur majo-

(1) De Clercq, t. II, p. 411.

(2) Cass., arrêt du 12 juin 74, précédemment cité.

rité, pourront, en déclarant leur intention de continuer à demeurer en France, obtenir des lettres de déclaration de naturalité. » Cet article dispensait de la déclaration préalable de fixation du domicile exigée pour la naturalisation.

« Ceux qui habitent depuis moins de dix ans sur le territoire resté français obtiendront des lettres de déclaration le jour où leurs dix ans de résidence seront révolus, à la condition de faire une déclaration dans le même délai de trois mois » art. 2, et art. 3 : « Les individus qui ont conservé leur résidence sur les territoires cédés restent en principe soumis aux conditions posées par la loi de frimaire an VIII. Le roi a cependant la faculté d'abréger en leur faveur le stage réglementaire. »

La naturalisation privilégiée accordée par cette loi n'était cependant que la naturalisation ordinaire et non celle qui ouvrait l'accès du Parlement. Le principal avantage accordé aux anciens français consistait dans l'effet rétroactif de ces lettres de déclaration.

Ce terme de lettres de déclaration rappelle ces lettres de l'ancien régime qui étaient accordées aux originaires de provinces autrefois françaises. Ceux qui bénéficièrent de ces lettres furent donc considérés comme français originaires et comme s'ils n'avaient jamais cessé d'être français. Ce qui prouve que le principe de rétroactivité appliqué au démembrement de 1814 ne fut pas compris dans un sens absolu. La loi de 1814 avait donc un

effet comparable à celui de l'option, elle ne conférerait pas une nationalité nouvelle, mais conservait l'ancienne. Les lettres de déclaration n'étaient que la reconnaissance d'un droit acquis en vertu de cette loi (1).

La jurisprudence décida que le bénéfice de la loi, réclamé par le père de famille, s'étendait à sa femme et à ses enfants mineurs (2).

Des arrêts ont même reconnu aux enfants mineurs le droit d'invoquer eux-mêmes la loi de 1814 après leur majorité (3). Mais cette loi ne fut pas applicable aux personnes atteintes par le démembrement de 1815.

Nous venons d'exposer l'article 17 du traité de 1814 et la loi du 14 octobre suivant, tels qu'ils sont généralement compris et appliqués. Certains auteurs ont cependant proposé une explication toute différente (4). L'article 17 ne parle pas de nationalité. Il serait étranger à toute question de cet ordre. Il n'aurait eu pour but que de faciliter

(1) En ce sens : Ordonnance du Conseil d'Etat du 22 juin 1836. Cass., 4 mai 1836, S. 36, 1. 860 — Nancy, 21 août 1845 ; Garnier, jurisprudence de Nancy ; étranger, n° 2. — Paris, 11 décembre 1847, S. 48, 2. 49. — Demolombe, t. I, n° 873. — Aubry et Rau, t. I, p. 262, note. — Dalloz Alp. *Droits civils*, n°s 401 et 405. — Weiss, p. 511. — En sens contraire : Alauzet, p. 90.

(2) Lyon, 2 août 1827, S. 28, 2. 88. — Douai, 16 novembre 1829, S. 30, 2. 67. — Grenoble, 18 février 1831, S. 33, 2. 327. — Paris, 25 mars 1831, S. 31, 2. 197. — 14 mars 1877, S. 77, 1. 379 ; Journal de Clunet, 1877, p. 426. — Voir cependant Douai, 28 mars 1831, S. 31, 2. 193. — 1^{er} juin 1835, S. 55, 2. 591.

(3) Douai, 17 janvier 1818, S. 48, 2. 433.

(4) Laurence, commentaires sur Wheaton, t. III, p. 192 — Pillet, note dans Sirey, 1896, 1. 89.

l'émigration des habitants, et non de leur conserver leur ancienne nationalité (1). La loi du 14 octobre se rapporte à ces émigrés, et leur facilite la naturalisation en France. Si l'émigration avait suffi à leur faire conserver la nationalité française, la loi eut été inutile et sans objet, car elle ne pouvait s'appliquer aux simples originaires qui n'étaient pas atteints par le traité. En admettant que l'émigration empêcha d'acquérir la nationalité de l'Etat annexant, elle ne suffirait pas à conserver la qualité de français. Inversement une dénationalisation ne pouvait empêcher les émigrés de recouvrer cette qualité en se conformant à la loi française. Le prétendu effet de l'émigration était donc sans intérêt pour la France.

Nos explications précédentes suffisent à réfuter ce système. Malgré l'autorité de M. Pillet, qui le soutient, nous ne pensons pas qu'il doive prévaloir.

Le démembrement de 1814, nous avons eu déjà occasion de le dire, fut considéré comme ayant effacé rétroactivement la souveraineté française (2). Une conséquence indirecte de cette idée

(1) Voir Aubry et Rau, t. I, § 72, p. 239, note 41. — De Folleville, n° 537, p. 412.

(2) Aubry et Rau, t. V, p. 265. Demolombe, t. I, p. 478. Selosse, p. 389. Jugé que la loi du 7 février 1851 réputant français l'individu né en France d'un parent qui y est né lui-même ne peut être invoqué par un enfant issu d'un individu né sur un territoire cédé en 1814 au moment où il était réuni à la France : Paris, 29 juillet 1872. S. 73. 2. 148.

Jugé que les individus dénationalisés en 1814 et qui n'ont pas profité de la loi du 14 octobre 1814 sont sensés n'avoir jamais été français : Paris, 30 janvier 1877. Cass. 20 janvier 1879. S. 79. 1. 417. *Journal de Clunet*, 1883, p. 505.

fut la suivante : la qualité de français ne se perdait pas lorsque l'originaire des pays démembrés avait acquis cette qualité d'une autre façon que par la réunion de son pays à la France. Il n'était plus une victime des conquêtes révolutionnaires, les mêmes motifs ne lui étaient plus applicables. L'intention des contractants fut telle sans aucun doute. Cependant la Cour de Cassation a abandonné son ancienne jurisprudence pour appliquer aux traités de 1814 les principes ordinaires de la matière, c'est-à-dire le principe de non-rétroactivité (1). Du reste l'effet rétroactif du démembrement n'avait jamais été considéré comme portant atteinte aux actes accomplis et droits acquis pendant la réunion (2).

En poursuivant la chronologie des traités de cession, nous rencontrons le traité de délimitation de frontières du 23 octobre 1829 entre la France et la Prusse, qui dans son article 15 réserve le droit d'émigration des habitants. C'est la seule convention de ce genre où ce droit soit mentionné. On s'est demandé si la loi du 14 octobre 1814 devait s'appliquer aux originaires des communes cédées par la France. Nous avons dit que cette loi n'était pas applicable au traité de 1815, à *fortiori* aux traités postérieurs.

L'Amérique applique d'ordinaire aux cessions

(1) Cass. 7 décembre 1883. D. 84. 1. 209. S. 83. 1. 89. *Journal de Clunet* 84 p. 637.

(2) Cass. 12 juin 1871, S. 78. 1. 43. Bordeaux, 2 juin 1873. S. 75. 2. 29.

de territoire les meilleurs principes, c'est-à-dire le principe du domicile pour la dénationalisation, et le principe du droit d'option pure et simple sans obligation d'émigrer. Citons le traité de cession de la Floride aux Etats-Unis du 22 février 1819, article 6, le traité hispano-bolivien du 21 juillet 1847, et le traité de cession de la Californie du 2 février 1848 entre le Mexique et les Etats-Unis.

Le traité de Zurich du 10 novembre 1859, article 12, donne aux sujets lombards devenus sardes la faculté de se retirer dans le délai d'un an, après déclaration, et sans obligation de réaliser leurs biens. Les originaires non domiciliés, qui étaient atteints par la cession, avaient un délai de deux ans pour opter par déclaration. Par l'article 21 du traité de Paris 1856, les habitants du territoire cédé par la Russie eurent un droit d'émigration pendant trois ans, avec la libre disposition de leurs propriétés.

L'article 6 du traité du 24 mars 1860, qui opère cession à la France de la Savoie et du comté de Nice, est ainsi conçu : « Les sujets sardes originaires de la Savoie et de l'arrondissement de Nice, ou domiciliés actuellement dans ces provinces, qui entendront conserver la nationalité sarde, jouiront pendant l'espace d'un an à partir de l'échange des ratifications, et moyennant une déclaration préalable faite à l'autorité compétente, de la faculté de transporter leur domicile en Italie et de s'y fixer, auquel cas la qualité de citoyen

sarde leur sera maintenue. Ils seront libres de conserver leurs immeubles situés sur les territoires réunis à la France. »

Il résulte que de cet article que le traité de 1860 s'étend comme les précédents et aux domiciliés, et aux originaires. Les femmes mariées qui, comme nous le verrons, avaient le droit d'option, pouvaient avoir une nationalité distincte de celle de leur mari. Elles ne devenaient donc françaises que si elles étaient personnellement atteintes par l'annexion.

L'article 6 institue le droit d'option avec ses conditions ordinaires : déclaration préalable ; transfert de domicile pour ceux qui sont domiciliés. L'autorité compétente pour recevoir la déclaration était en Italie la municipalité de la résidence. Hors d'Italie, c'était l'agent consulaire sarde. La déclaration ne pouvait être suppléée par aucun autre acte équivalent (1). Le transfert du domicile devait se faire en principe en Italie. La jurisprudence admit la validité du transfert sur le territoire d'une tierce puissance (2), ou même une simple élection de domicile non suivie d'effet (3).

La situation des Savoyards et des Niçois était donc très nette, lorsqu'intervint le décret du 30 juin 1860. Voici l'article 1 de ce décret : « Les

(1) Cass. 3 août 1871. S. 71. 1. 200. Lyon, 22 mars 1872. S. 72. 2. 149.

(2) Aix. 2 février 1873, S. 73. 2. 204.

(3) De Folleville, p. 217.

sujets sardes majeurs et dont le domicile est établi dans les territoires réunis à la France par le traité du 24 mars 1860, pourront pendant le cours d'une année à partir des présentes, réclamer la qualité de français. Les demandes adressées à cet effet aux préfets des départements où se trouve leur résidence seront après information transmises à notre garde des sceaux, sur le rapport duquel la naturalisation sera, s'il y échet, accordée sans formalités et sans paiement de droits. »

Cet article difficilement intelligible a suscité diverses explications. D'après un premier système, le décret a changé le principe admis par le traité, en substituant pour la dénationalisation le principe de l'origine seule à celui du domicile et de l'origine combinés. Mais il donne aux domiciliés non originaires, qui ne sont plus français de plein droit, des facilités pour le devenir (1). Ce système est inadmissible. Le gouvernement français ne pouvait à lui seul, par un décret, modifier un traité international, et s'il eut voulu le faire, ce n'eut pas été, comme dans le cas présent, en sens contraire à ses intérêts (2).

D'après un deuxième système, le traité lui-même n'aurait visé que les originaires, et non les domiciliés (3). Mais les termes du traité sont formels, l'art. 6 nomme les domiciliés.

(1) Chambéry, 4 mai 1875. S. 75. 2. 230.

(2) De Folleville, p. 227. Cass. 23 novembre 1881. D. 82, 1. 5.

(3) Trib. Annecy, 9 juillet 1874. S. 75, 2, 229.

D'autres prétendent que le décret a eu pour objet de permettre aux annexés de devenir français immédiatement et de voir leur condition définitivement réglée sans attendre l'expiration du délai d'option (1). Mais nous avons dit que l'option n'était pas suspensive, que les annexés étaient devenus français *ipso facto*.

On a supposé enfin que le décret n'ayant pu viser les mêmes personnes que le traité, devait s'appliquer aux sujets sardes qui avaient établi leur domicile dans les provinces annexées postérieurement à l'annexion. On leur accordait une naturalisation privilégiée (2).

Si le décret avait eu ce but, il eut été inconstitutionnel. La nationalité est matière législative, un simple décret ne pouvait en créer un mode d'acquisition nouveau. Il faut donc se rattacher à l'opinion des auteurs d'après lesquels ce décret a été le résultat d'une erreur et n'a pas d'explication possible (3).

Le droit d'option était accordé aux femmes mariées (4). Elles exerçaient ce droit avec l'assistance et l'autorisation de leur mari. Mais la jurisprudence refusa ce droit d'option aux mineurs. Ils

(1) Alauzet, 4^e édition, appendice, n° 134. — Lettre du 6 avril 1870 du ministre de la justice au préfet des Alpes-Maritimes. — Trib Albertville, 15 mars 1879 (Folleville, p. 229).

(2) Nice, 23 mai 1879, *Journal de Clunet* 1879, p. 395. — Robillard, *Essai sur l'acquisition et la perte de la qualité de Français*, p. 201. — Sclosse, p. 324. — Fiore, *Traité de droit international privé*, t. I., p. 467.

(3) Alauzet, dernière édition, p. 100, note 3. — Weiss, p. 531.

(4) Sclosse, p. 303.

devinrent définitivement français lorsque leurs pères ou tuteurs n'optèrent pas (1). La Cour de Cassation de Turin décida au contraire que le délai d'option n'avait couru pour eux qu'à partir de leur majorité (2).

Le décret du 30 juin 1860 vint encore compliquer la question. « Les sujets sardes encore mineurs nés en Savoie et dans l'arrondissement de Nice pourront, dans l'année qui suivra l'époque de leur majorité, réclamer la qualité de français en se conformant à l'art. 9 du Code civil » art. 2 du décret.

Quatre explications ont encore été proposées :

1^o Le traité avait dénationalisé, sans distinction d'âge, tous les originaires. Le décret, par respect pour la volonté des mineurs qui ne peuvent opter, abroge l'art. 6 du traité en subordonnant l'acquisition de la qualité de français aux formalités de l'art. 9 (3). Comme nous l'avons dit, le décret n'a pu déroger au traité.

2^o Le décret aurait permis aux mineurs qui avaient opté de redevenir français (4). Mais pour-

(1) Chambéry, D. 1863, 2, 97. — D'après un jugement du tribunal de Saint-Jean-de-Maurienne, les mineurs pouvaient opter avec l'assistance de leur père ou tuteur, et s'ils avaient opté sans assistance, la nullité de leur option n'était invocable que par le mineur lui-même, conformément à l'art. 4125, D. 1862, 2, 98.

(2) Arrêt du 14 juin 1874, *Journal de Clunet*, 75, p. 431. — En ce sens, Fiore, t. I, p. 451, et Nice, 1887. — *Journal de Clunet*, 1889, p. 467.

(3) Chambéry, 4 mai 1875, S. 75, 2, 230.

(4) Cass. Turin, 41 juin 1874. — *Journal de Clunet*, 1875, p. 438. — Cogordan, p. 329.

quoi ne pas avoir donné le même droit aux mineurs simplement domiciliés ?

3° Le décret s'appliquerait aux mineurs originaires nés de parents qui ne l'étaient pas, et le traité aux fils d'originaires (1). Mais le traité n'a jamais dit qu'il s'attachât au lieu de naissance des parents.

4° Le traité ne visait que les enfants nés sur le territoire annexé de parents ayant leur résidence. Le décret concerne les enfants nés de parents n'ayant pas leur résidence habituelle (2). Mais le traité n'a jamais fait ces distinctions. Il faut donc déclarer que l'art. 2 du décret est aussi inexplicable que l'art. 1^{er} (3).

L'annexion des communes de Menton et de Roquebrune, en vertu du traité de cession du 2 février 1861, contient les mêmes dispositions principales que le traité de 1860, c'est-à-dire le droit d'option avec transfert du domicile. Mais les individus au service du prince de Monaco purent conserver leur nationalité tout en résidant à Menton ou Roquebrune, pourvu qu'ils aient déclaré leurs intentions au consul de France

(1) Cette explication a prévalu dans les rapports des deux Gouvernements ; *Journal de Clunet*, 1877, p. 105. — *Revue d'administration*, 1882, t. II, p. 197 et 201. — Fiore, t. I, p. 463.

(2) Rouquier : *Revue pratique*, 1862, p. 275. — De Folleville, p. 237.

(3) Sir. 1881, 2, 117. — Despagne, *Précis de droit international privé*, 2^e éd., p. 228. — Trib. Lyon, 24 mars 1877, Cogardan. 1^{re} éd. annexe F., 413. — Weiss, p. 553. — Voir cep. Bertauld dans ses conclusions : S. 1882, 4, 53.

à Monaco dans les trois mois de l'échange des ratifications (1).

Le traité franco-suisse du 8 décembre 1862 relatif à la vallée des Dappes, réalise pour la première fois en France le véritable droit d'option en n'imposant pas l'émigration. Il atteignait tous les originaires de la vallée.

Les traités de Vienne, du 30 octobre 1864, art. 19, portant cession du Schleswig-Holstein, et du 30 octobre 1866, art. 14, transmettant la Venétie, reproduisent les dispositions du traité de Zurich, c'est-à dire l'option avec émigration.

D'après l'art. 2 du traité de Francfort, deviennent allemands les sujets français originaires des territoires cédés, domiciliés actuellement sur ces territoires. Il semblait d'après cet article que pour être atteint par le démembrement il fallait le cumul de l'origine et du domicile. L'art 4^{er} de la convention additionnelle du 11 décembre revint sur ce système et étendit les effets du traité à tous les originaires, domiciliés ou non sur le territoire cédé. Quel était exactement le sens du mot : originaires, dans l'esprit des contractants ? Les plénipotentiaires français posèrent plusieurs fois la question aux conférences de Francfort. On finit par leur répondre que ce mot signifiait : né sur

(1) *Journal de Clunet*, 1890, p. 56. — Il a été jugé que le traité n'imposait l'obligation d'aller résider dans la principauté, pour conserver la nationalité monégasque, qu'aux habitants de l'une des communes cédées, et non à ceux qui résidaient dans une autre partie de la France ; Aix, 18 février 1873, S. 73, 2, 201.

le territoire. Mais le système allemand qui veut l'unité de nationalité dans la famille entraîna la dénationalisation de personnes qui n'étaient pas originaires dans ce sens. Les mineurs nés hors d'Alsace-Lorraine de parents alsaciens-lorrains non domiciliés dans ce pays furent considérés comme allemands, lorsque leurs pères ou tuteurs n'avaient pas profité du droit d'option. Ce résultat contraire au traité ne pouvait être accepté par la France, d'où l'attribution à ces mineurs d'une double nationalité. On eut pu comprendre, à la rigueur, que l'on tint pour originaires ceux qui avaient par leurs parents des liens de sang avec le territoire cédé. Mais comment soutenir que le lien entre tuteur et pupille puisse avoir ce caractère ? Invoquer la loi allemande était sans valeur, car la loi interne des Etats contractants n'est pas opposable aux traités qu'ils ont consentis (1).

Les habitants domiciliés en Alsace-Lorraine et non originaires de ce pays restaient encore en dehors du traité et de la convention. Le gouvernement français en conclut qu'ils n'étaient pas atteints et demeuraient français de plein droit. M. Dufaure, garde des sceaux, formula cette opinion dans une circulaire du 30 mars 1872. Mais le gouvernement allemand protesta contre cette interprétation par une dépêche de son chargé d'affaires, M. d'Arnim, datée du 1^{er} septembre

(1) En ce sens, trib. Seine, 19 mai 1874, *Journal de Clunet*, 1875, p. 194.

1872 (1). Il prétendit que par le fait même de la cession les habitants de l'Alsace-Lorraine étaient devenus Allemands, sans qu'une disposition expresse du traité ait été nécessaire. Le gouvernement français se refusa à accepter cet effet non formulé de la cession, et la jurisprudence jugea que ces personnes étaient restées françaises (2). De sorte que ces personnes possèdent ainsi deux nationalités, sont allemandes en Allemagne et françaises en France.

Pour les femmes mariées et les mineurs, il est admis en France que leur nationalité peut être indépendante de celle du mari ou du père. Par conséquent la femme qui n'est pas née en Alsace-Lorraine reste française dans tous les cas aux yeux de la France. Les Allemands appliquent au contraire leur loi du 1^{er} juin 1870, étendue à tout l'Empire par l'article 79 de sa constitution, et applicable en Alsace-Lorraine depuis le 8 janvier 1873. D'après l'article 11 de cette loi, la naturalisation, et par conséquent l'annexion, ont des effets collectifs : la femme et les enfants suivent le chef de famille. Comme nous l'avons dit, il en résulta la dénationalisation, aux yeux de l'Allemagne, de personnes qui n'étaient pas originaires dans le sens du traité.

Le traité de Francfort et la convention du 11 décembre accordent le droit d'option aux per-

(1) *Journal officiel* du 14 septembre 1872.

(2) Paris, 24 juillet 1874, S. 75, 2, 225. Cass., 6 mars 1877, S. 79, 1, 305.

sonnes qui ont perdu la nationalité française. Les conditions à remplir étaient les suivantes :

1° Une déclaration faite devant l'autorité compétente. Elle devait se faire en France devant le maire du domicile, à l'étranger devant une chancellerie française. Les domiciliés en Alsace-Lorraine durent faire la déclaration devant les autorités allemandes, et celles qu'ils firent en France furent déclarées nulles. Le délai accordé se terminait au 1^{er} octobre 1872 sur le continent, et le 1^{er} octobre 1873 hors d'Europe.

2° La deuxième condition était le transfert du domicile en France. On reconnut cependant la validité du transfert fait à l'étranger (1). Mais la simple élection de domicile, sans transport effectif, fut regardée comme insuffisante. Au contraire de ce qu'avait fait la France en 1860, les Allemands veillèrent de très près à l'observation de cette condition, et 70 0/0 des options faites furent considérées comme nulles, faute d'émigration réelle (2). Le gouvernement français reconnût la validité de l'option, pourvu que la déclaration fut faite avant le 1^{er} octobre fixé comme terme, et bien que le transfert du domicile n'ait été effectué qu'après l'expiration du délai.

Cette condition d'émigration était naturellement inapplicable aux individus non domiciliés en

(1) Cogordan, p. 366.

(2) Spire, p. 93. Haranger. *Les changements de nationalité par suite d'annexion et de démembrement du territoire*, thèse, Paris, 1880, n° 117.

Alsace-Lorraine. La simple déclaration était suffisante pour eux. Inversement les domiciliés non originaires, déclarés allemands par les Allemands, n'avaient pas de déclaration à faire et devaient seulement émigrer (1).

Quelles personnes peuvent opter ? Les traités sont muets. La question s'est donc posée pour les femmes mariées et les mineurs. Les Allemands refusèrent à la femme mariée le droit d'option, en vertu de leur principe, d'après lequel elle ne peut avoir de nationalité distincte de son mari. Les Français, repoussant ce principe, lui accordèrent l'option. Mais comment savoir si la femme domiciliée en Alsace-Lorraine a opté ou non, puisqu'il ne lui était pas permis par les Allemands de faire de déclaration ? En vertu de la loi allemande, le chef de famille optait seul devant les fonctionnaires allemands ; il n'était pas fait mention de la femme. Les juges français ne peuvent savoir si elle a pris part à l'option. Ils jugèrent d'après les faits. L'option du mari fut considérée en général comme emportant celle de la femme.

Mais il pouvait arriver que le mari n'eut pas besoin d'opter, n'étant pas atteint par le traité, tandis que sa femme l'était. Faut-il décider que dans ce cas la déclaration formelle et l'émigration étaient nécessaires pour la validité de l'option de la femme ? La question s'est posée devant le tribunal de Nancy. Une française, originaire d'Alsace

(1) *Journal de Clunet*, 1885, p. 332.

et domiciliée dans ce pays, est mariée à un français non atteint par l'annexion. A-t-elle perdu sa qualité de française faute d'avoir fait sa déclaration d'option et transporté son domicile ? Les questions suivantes se posaient (1) : 1° La femme devait elle opter ?

Le tribunal de Nancy a répondu non. L'article 12 garantit à la femme la nationalité de son mari (2). Mais une circulaire du Garde des sceaux du 30 mars 1872 conseille aux femmes mariées de ne pas se fier à l'article 12 et d'opter. En vertu de la personnalité du lien national, la femme devait en effet opter.

2° Pouvait-elle opter ? Elle ne pouvait faire la déclaration nécessaire car l'autorité allemande ne la permettait pas aux incapables. Elle ne pouvait non plus émigrer. En droit et en fait, elle n'a pas d'autre domicile que celui de son mari. Or celui-ci restait français sans avoir besoin d'émigrer.

3° Conséquences du défaut d'option. D'après le système allemand, peu importe que la femme soit restée en Alsace par la volonté de son mari (3). Elle ne peut invoquer sa qualité de femme mariée pour se soustraire aux conditions imposées à tous. Ce n'est pas le système généralement admis en France. On peut assimiler la femme mariée aux mineurs trop jeunes pour manifester leur volonté,

(1) Nous analysons ici un article de M. Léon Milhaud sur le jugement du tribunal de Nancy ; *Journal de Clunet* 1896, p. 638 et 795.

(2) Trib. Constantine, S. 1877, 2, 237. *Journal de Clunet*, 77, p. 426.

(3) Dans le même sens, Dalloz alp. Supplément : *Droits civils*, n° 326.

et dont la jurisprudence française admet l'option facile. Il faut admettre que la femme s'est trouvée dans un cas de force majeure l'empêchant de remplir les conditions nécessaires. La force majeure peut être opposée à un traité international. Certes l'obligation qui naît de ce traité n'est pas libre comme une obligation de droit commun, mais l'impossibilité d'exécution peut être invoquée contre elle (1).

Aux conférences de Francfort, les plénipotentiaires allemands déclarèrent que les mineurs pourraient opter avec le concours de leurs représentants légaux (2). La France demandait l'ajournement du droit d'option jusqu'à leur majorité, le système allemand étant contraire au Code civil qui était la loi de ces mineurs. L'opinion allemande l'emporta, et le garde des sceaux français, dans sa circulaire du 30 mars 1872, déclara que les options seraient reçues en cette forme par les autorités françaises. Mais le gouvernement allemand changea de système (3) et mit en application les principes suivants, énoncés par une dépêche de M. d'Arnim du 15 juillet 1872 : « Le gouvernement impérial n'a pas cru devoir reconnaître aux mineurs le droit d'option, mais devoir leur laisser

(1) Robinet de Cléry, *Revue critique*, t. 39, p. 466, t. 41, p. 467 et circulaire du Ministre de la guerre du 7 juillet 1875.

(2) *Journal officiel* du 14 septembre 1872.

(3) Voir la circulaire du président d'Alsace-Lorraine, Villefort, Recueil des traités concernant la paix avec l'Allemagne, t. II, p. 534, et la communication du gouvernement allemand, Selosse, p. 342.

au contraire la position que leur assigne en France le Code civil, article 108, d'après lequel ils ont leur domicile chez leurs père et mère ou chez leur tuteur. Les mineurs émancipés, auxquels sont conférés par le fait même de l'émancipation certains droits limités parmi lesquels se trouve le droit d'élire domicile, conserveront la nationalité française dans le cas où la seule translation du domicile suffit à cet effet, c'est-à-dire lorsqu'ils ne sont pas nés en Alsace-Lorraine. Mais le gouvernement impérial ne saurait admettre qu'aux droits limités que la loi accorde par suite de l'émancipation et qui tous concernent l'administration de la fortune, vienne se joindre, dans le cas présent, le droit de changer de nationalité.»

La France continua cependant à appliquer le système des conférences de Francfort (1), d'où pour les mineurs les situations suivantes :

1° Mineurs domiciliés en Alsace-Lorraine mais qui n'en sont pas originaires. S'ils sont émancipés, ils ont un droit personnel d'option car ils peuvent transférer leur domicile.

S'ils ne sont pas émancipés, ils suivent la condition de leurs parents ou tuteurs d'après le système allemand. Il a été jugé de même en France parce qu'ils n'ont pas de domicile propre, et le transfert du domicile est nécessaire pour la

(1) Maiher de Chassat ; *Traité des Statuts*, n° 169. — Nancy, 7 décembre 1872, D. 72, 2, 27. — Paris, 31 janvier 1874, S. 74, 2. 33, 21 juillet 1874, *Journal du Palais*. 1875, p. 940.

validité de leur option (1). Mais les Allemands subordonnent la validité de leur option à celle du représentant légal (2). Pour la France il suffirait que le domicile ait été réellement transféré, peu importe que le représentant soit lui-même resté français.

2° Enfants originaires d'Alsace-Lorraine mais qui n'y sont pas domiciliés. Ils sont devenus allemands, sauf option de leur père ou tuteur, même s'ils sont émancipés. La jurisprudence française est en sens contraire. Si la nationalité des mineurs peut dépendre de celle de leurs parents, jamais elle n'est attachée à celle du tuteur. Les Allemands, pour être logiques, auraient dû admettre que les mineurs suivaient toujours la condition des parents ou tuteurs, que par conséquent ceux dont les représentants n'étaient pas atteints par l'annexion, ne devenaient pas allemands, encore qu'ils fussent nés ou domiciliés en Alsace-Lorraine.

3° Enfants nés en Alsace-Lorraine, de parents qui n'en étaient pas originaires. Ils suivent la condition de leur père ou tuteur. La France leur reconnaît un droit propre d'option avec assistance, conformément au système des conférences de Francfort.

Les Allemands n'ayant pas permis aux mineurs la manifestation de leur volonté, la France, qui

(1) Besançon, 26 juin 1895, D. 96, 2, 157.

(2) *Moniteur universel* du 2 septembre 1872.

leur accorde le droit d'option, doit apprécier les faits qui suppléent à cette manifestation (1). Il est admis que l'option faite par le père en son nom personnel suffit à attribuer aux enfants mineurs la nationalité française, bien que leur existence n'ait pas été mentionnée dans la déclaration (2).

Des doutes s'élevèrent sur le caractère de l'option, telle qu'elle est consacrée par le traité de Francfort. Ce traité dit que les optants *conservent* la nationalité française. On en a conclu que le droit d'option avait un effet suspensif, et que les Alsaciens-Lorrains restaient français jusqu'à l'expiration du délai accordé. S'ils *conservent* leur nationalité, disait-on, c'est qu'ils ne l'ont pas perdue (3). En ce sens s'exprimait le rapporteur de la loi du 19 juin 1871 ; « Les français originaires des territoires cédés et domiciliés actuellement sur ces territoires ne perdront définitivement leur qualité de français, d'après les termes mêmes du traité, que si au 1^{er} août 1872 ils n'ont fait aucune déclaration (4) ». Mais l'exposé des motifs de la convention additionnelle ne laisse aucun doute, l'option fut considérée, ainsi qu'elle devait l'être, comme une condition résolutoire (5).

(1) Paris, 13 août 1883. S. 85, 2, 89 et la note Chavegrin.

(2) *Journal de Clunet*, 1883, p. 626. — D. 84, 2, 205. — Cogordan, p. 377. — Spire, p. 82 et 103.

(3) En ce sens : Nancy, 10 juin 1871 — S. 71, 2, 431. — Vesoul, 19 juillet 1871. — S. 71, 2, 185.

(4) Voir Cogordan, p. 369. — De Folleville, p. 428.

(5) Voir Robillard, p. 288. — Gilbrin soutient encore dans sa thèse le système de l'effet suspensif de l'option.

De cette étude sur le traité de Francfort nous tirerons cette conclusion que la précision des termes d'un traité n'est pas toujours suffisante pour empêcher les conflits dans l'application. Les Gouvernements savent toujours trouver l'interprétation qui leur est la plus favorable, et il en résulte cette situation si fâcheuse et si fréquente d'individus réclamés par deux Etats, pouvant jouir à leur choix de deux nationalités. Cette situation, inévitable dans certains conflits de lois, ne devrait jamais se produire en cas de cession de territoire, car les législations de chaque Etat ne sont plus opposables l'une à l'autre, le traité les domine toutes deux, et c'est à tort qu'un Etat prétend s'appuyer sur sa loi interne pour résoudre un semblable conflit.

Le traité de cession de l'île Saint-Barthélemy à la France est proposé par M. Weiss comme traité type, où triomphent les vrais principes. L'article 1^{er} du protocole annexé à ce traité attribue la nationalité française aux sujets Suédois domiciliés dans l'île. Le système de l'origine est pour la première fois abandonné. Peut-être cela tient-il seulement à la situation de l'île, qui devait rendre bien peu nombreux les originaires non domiciliés. Le droit d'option pure et simple est accordé par l'article 2, sans nécessité d'émigration. Le Gouvernement français se réserve seulement la faculté d'exiger le transport de résidence des optants hors du territoire. C'est le droit d'expulsion applicable à tout

étranger. Le droit d'option est reconnu aux mineurs, et l'exercice en est reculé jusqu'à leur majorité.

Nous retrouvons le droit d'option dans le traité du 1^{er} juillet 1890 qui cède à l'Allemagne l'île d'Héligoland. Mais nous avons encore à citer deux traités qui consacrent l'ancien système de l'émigration. Le traité de San-Stefano se contente d'une simple émigration, mais exige la vente des immeubles dans un délai de trois ans. Le traité de Berlin, qui confirma et rectifia le traité de San-Stefano, ne contient aucune clause relative à la nationalité.

D'après le traité sino-japonais de Shimonoseki, article 5 (1), les habitants des territoires cédés au Japon sont libres de vendre leurs propriétés immobilières et de se retirer. Tous ceux qui ne l'ont pas fait au bout de deux ans sont Japonais, au gré du Japon. Cette dernière cause nous paraît inexplicable. Jamais un Etat n'a été laissé libre de choisir ses nationaux. Peut-être est ce pourtant la coutume d'Extrême-Orient.

L'art. 9 du traité de paix hispano-américain du 10 décembre 1898 est ainsi conçu : « Les sujets espagnols, naturels de la Péninsule, résidant dans le territoire dont l'Espagne abandonne ou cède la souveraineté par le présent traité, pourront continuer à demeurer sur ledit territoire ou le quitter, en conservant dans l'un ou l'autre cas

(1) Voir *Revue de Pillet*, t II, p. 452.

tous leurs droits de propriété, y compris le droit de vendre ou disposer de cette propriété ou de ses produits; et en outre ils auront le droit d'exercer leur industrie, commerce ou profession, à condition de se soumettre à cet égard aux lois qui seront applicables aux autres étrangers. S'ils demeurent sur le territoire, ils pourront conserver leur nationalité espagnole, à la condition de faire, devant un office d'enregistrement, dans l'année qui suivra l'échange des ratifications du présent traité, une déclaration de leur intention de conserver ladite nationalité. A défaut de cette déclaration, ils seront réputés avoir renoncé à la dite nationalité, et adopté la nationalité du territoire de leur résidence. »

Ce traité accorde donc aux Espagnols le droit d'option pure et simple, sans aucune autre condition que la déclaration. Mais il n'est parlé que des Espagnols originaires de la Péninsule ibérique. Tous ceux qui étaient nés ailleurs, et en particulier dans les pays cédés, se voyaient dénationalisés sans aucun moyen d'échapper à ce résultat. Le Gouvernement américain imposa cette clause, malgré les protestations de l'Espagne, en invoquant des motifs politiques, l'impossibilité de permettre à un trop grand nombre de sujets restés espagnols de demeurer sur les territoires cédés (1). Il aurait

(1) Voir le livre rouge espagnol de 1898. (Mémoire de protestation des délégués espagnols et la *Revue de Pillet*, 1899. Chronique internationale, p. 125.

pu, pour arriver au même résultat, accorder le droit d'émigration. Tandis qu'il ne restait aux Espagnols non originaires d'Espagne que la ressource de rentrer en Espagne et d'y obtenir la naturalisation.

Ce traité hispano-américain laisse une question non résolue. Il n'opère la cession de territoire au profit des Etats-Unis que pour les Philippines et Porto-Rico, les habitants de ces îles sont donc seuls à acquérir la nationalité américaine. Quelle est donc la condition des anciens sujets espagnols de Cuba, dénationalisés par l'art. 9, sans qu'aucune nationalité précise leur soit conférée? Ils seront Cubains lorsque l'île de Cuba constituera un Etat; pour le moment ils se trouvent comme l'île elle-même sans souverain et sans nationalité, situation contraire aux principes les plus importants du droit des gens, mais qu'on est bien forcé d'accepter puisque telle fut la volonté des contractants.

§ VI. — EFFETS DE LA CESSION SUR LES SOCIÉTÉS

Lorsque les traités déterminent quelles sont les personnes atteintes par le changement de nationalité, ils n'entendent parler que des personnes physiques. La condition des personnes civiles n'est réglée par aucun texte. Et cependant les associations tiennent dans la vie moderne une place de plus en plus considérable; on ne peut les

passer sous silence. Il est évident qu'il ne s'agit ici ni des associations politiques, qui ne peuvent survivre à la cession, ni des associations d'ordre administratif. Mais les sociétés commerciales ou à forme commerciale, les associations économiques comme les coopératives ou les mutualités, sont des personnes, ont une nationalité, et la détermination de cette nationalité a une importance essentielle. Ces personnes civiles ne doivent leur existence qu'à la loi. Il importe de savoir précisément quelle loi leur a donné naissance, sous l'empire de quelle loi elles vivent, c'est-à-dire quelle est leur nationalité, dans quel pays elles peuvent exercer leurs droits. Dans tout autre pays que le leur, elles n'ont pas d'existence, par conséquent pas de droits.

Une cession de territoire, apportant des changements dans la nationalité des membres de ces sociétés ou des pays où elles exercent leurs droits, doit avoir pour effet de changer la nationalité de ces personnes civiles, comme celle des personnes physiques. Pour savoir dans quels cas cette nationalité doit être atteinte, il faut en connaître le fondement. Or ce fondement est encore indéterminé. Les législateurs, qui fixent avec tant de soins la nationalité de leurs sujets, négligent la plupart du temps de régler celle des sociétés. Les auteurs divergent, et la jurisprudence est flottante. D'où l'impossibilité de dire d'une façon ferme quelles sociétés changent de nationalité par suite d'une cession de territoire.

On a le choix entre trois critères pour la détermination de la nationalité des sociétés :

1° La nationalité des associés, ou de la majorité des associés, déterminerait celle de la société. Quand il s'agit de sociétés anonymes, les auteurs sont d'accord pour rejeter ce critérium (1). Cependant la nationalité des associés peut dévoiler la fraude de fondateurs qui auraient attribué à la société un siège social fictif (2). Pour les autres sociétés, la question est plus délicate ; on trouve en jurisprudence des solutions diverses (3).

2° D'après un deuxième système, la nationalité serait déterminée par le siège principal d'exploitation (4). Les législations d'Italie, de Portugal, de Roumanie et de la République argentine sont en ce sens.

3° Le siège social sert de critérium. C'est l'opinion de la grande majorité des auteurs et des arrêts. La loi belge du 18 juillet 1873 s'y est arrêtée, ainsi que l'Institut de droit international (5). Nous nous rallions donc à ce système. Toute société dont le siège social se trouve sur le territoire annexé est dénationalisée, quel que soit le sort propre de ses sociétaires ou de ses exploitations.

(1) Lyon, Caen : *Traité de droit commercial*, t. II, n° 1163. Weiss, p. 150.

(2) Seine, 11 mars 1880. *Gazette des Tribunaux*, 13 mars 1880. Avis du Conseil d'Etat, 5 avril 1887, *Journal de Clunet*, 85, p. 251.

(3) Trib. Nancy, 16 avril 1883. Trib. commerce Havre, 3 février 1874. Seine, 26 mai 1884.

(4) Lyon-Caen, t. II, n° 1167. Weiss, p. 438. Douai, 2 août 1882 ; *la Loi* du 22 août 1882.

(5) Session de Hambourg de septembre 1891.

Les sociétés pourraient-elles profiter du droit d'option accordé aux individus ? Le tribunal de la Seine a jugé que faute d'avoir fait connaître dans le délai fixé par l'article 2 du traité de Francfort sa volonté de demeurer française, une société française établie en Alsace-Lorraine était devenue allemande par le seul fait qu'elle avait conservé son siège social sur le territoire annexé (1).

Nous ne pouvons accepter ce système et refusons aux sociétés le droit d'option. La personne morale, création factice du législateur, ne peut avoir le droit de changer de nationalité. Si elle brise le lien qui la rattache à la loi dont elle a reçu l'existence, elle disparaît, elle n'est plus rien. Si elle abandonne le territoire annexé pour venir se fixer dans son ancienne patrie, elle doit remplir à nouveau les conditions nécessaires à sa formation. C'est une nouvelle personne qui naît.

Quant aux sociétés de l'Etat démembré qui ont des établissements sur le territoire cédé, elles y deviennent par le fait de la cession sociétés étrangères, et perdent par conséquent tous les droits qu'elles y exerçaient auparavant en qualité de nationales.

La rigueur de ce résultat a inquiété les plénipotentiaires français en 1871. Au cours des conférences de Francfort, ils réclamèrent un protocole de garantie pour les sociétés anonymes et les compagnies d'assurances françaises exerçant en

(1) Seine, 13 avril 1877, *Journal de Clunet*, 78, p. 460.

Alsace-Lorraine. Les délégués allemands répondirent qu'ils ne pouvaient s'engager pour les compagnies d'assurances, car ce serait une immixtion dans la législation intérieure de leur pays. Quant à la situation légale des sociétés anonymes, ce point devait être réservé pour une entente diplomatique ultérieure (1).

Les sociétés étrangères se trouvaient en Alsace-Lorraine sous l'empire de la loi française du 30 mai 1857 qui n'avait pas été abrogée ; c'est-à-dire qu'elles ne pouvaient exercer leurs droits qu'en vertu d'une autorisation du gouvernement. Cette loi devait sans conteste s'appliquer aux sociétés françaises qui s'établissaient après la cession. Mais que décider pour les sociétés françaises déjà établies auparavant ? La Cour de Colmar a jugé que la loi de 1857 leur était applicable et qu'elles ne pouvaient continuer à exercer leurs droits qu'en vertu d'une reconnaissance du gouvernement allemand (2).

On a opposé à cette solution le principe de la non-rétroactivité des traités. La faculté dont jouissaient avant 1871 les compagnies françaises d'exercer en Alsace-Lorraine, était un droit acquis, qui n'a pu leur être enlevé. C'est la règle consacrée pour les brevets d'invention, concessions de

(1) De Clercq, t. X, p. 523.

(2) D. 4883, 2 9.

routes, canaux, etc., faites par le gouvernement français sur le territoire cédé (1).

L'objection était mauvaise. Les avantages attachés à la qualité de national n'ont jamais eu le caractère de droits acquis.

Mais une autre objection était possible. L'article 11 du traité de Francfort établit pour les sujets des deux nations le traitement de la nation la plus favorisée. Les sociétés françaises pouvaient donc réclamer les avantages accordés par les traités des 16 décembre 1878 et 22 mai 1881 entre l'Allemagne et l'Autriche. La Cour de Colmar repoussa encore cette objection, opposant que le terme *sujets*, employé par le traité de Francfort, ne comprend que les personnes physiques et n'est jamais applicable aux sociétés. La Cour de Cassation avait jugé dans le même sens. Le bénéfice des traités s'applique aux personnes morales, mais encore faut-il qu'elles existent. Or, elles n'existent que par la loi, et la loi n'a d'empire que sur son territoire (2).

Le 11 mars 1881, un arrêté du Gouvernement allemand, s'appuyant sur la loi du 30 mai 1857,

(1) En ce sens : Kauffman : *De la condition juridique des sociétés anonymes françaises en Alsace-Lorraine* ; *Journal de Clunet*, 1882, p. 441 et 261. — Pineau : *Des sociétés commerciales en Droit international* ; Thèse Paris 1893, p. 34.

(2) Cass , 1^{er} août 1860. D. 60, 1. 444. Dans le même sens : *Trib. commerce Seine*, 28 mai 1891. *Journal de Clunet*, 91, p. 969 ; 4 avril 1892 ; *Journal de Clunet*, 92, p. 1026. Paris 22 décembre 1892. D. 93, 2. 157. Colmar 1881. D. 82, p. 115. Pineau, p. 31. En sens contraire : Lyon 13 décembre 1889, *Journal de Clunet*, 92, p. 479. Despagnet, p. 88, note. *Journal de Clunet*, 1882, p. 129 et 260. Weiss, t. I, p. 163.

interdisait aux Compagnies d'assurances françaises d'avoir des succursales dans l'Empire. Cet arrêté ne pouvait atteindre les Sociétés régulièrement fondées avant sa promulgation, car il ne pouvait rétroagir. Or, une décision du 19 juillet 1872, émanant du Président supérieur de l'Alsace-Lorraine, permet aux Compagnies d'assurances étrangères d'exploiter dans les provinces annexées sous certaines conditions. Le tribunal supérieur de Leipsig a reconnu que ces sociétés avaient acquis une possession d'Etat, et que l'arrêté d'expulsion de 1881 n'a pu annuler les polices souscrites avant cette date (1).

Il serait à souhaiter que les traités de cession contiennent à l'avenir des clauses réglant, et le *criterium* de dénationalisation des sociétés, et les droits qui doivent être reconnus aux sociétés exerçant sur le territoire cédé et qui n'ont pas acquis sa nationalité. Priver subitement ces sociétés de tout droit est en effet contraire au principe supérieur d'équité en vertu duquel les cessions de territoire ne doivent pas léser les particuliers.

(1) Arrêt du 4 avril 1882. — *Journal de Clunet*, 83, p. 317. -- Voir également trib. Bordeaux, 23 déc. 1882, *Journal de Clunet*, 83, p. 608 et Pineau, p. 34.

APPENDICE

Nous devons signaler en terminant certaines formes de cessions qu'a adoptées la pratique diplomatique moderne, et qui, se distinguant des véritables cessions que nous avons étudiées par des caractères tout particuliers, ne rentraient pas directement dans le cadre de notre étude. Parmi ces cessions, les unes ont au fond presque tous les effets d'une cession véritable, mais les dissimulent sous l'apparence d'une cession imparfaite. Les autres au contraire se représentent sous l'aspect d'une cession réelle et parfaite, alors qu'au fond elles ne peuvent avoir ni le caractère ni les effets d'une telle cession.

§ I. — CESSIONS DÉGUISÉES.

1° Cession indéfinie du droit d'administration.

En droit civil, on admet la division du droit de propriété entre deux personnes, dont l'une possède le titre et l'autre le bénéfice. En droit international, on voit, par une distinction analogue, une puissance posséder seulement la nue-souveraineté d'un

territoire, tandis qu'une autre puissance en a l'usufruit, y exerce en fait les droits de la souveraineté. De même que l'usufruitier du droit civil a la jouissance, mais non la disposition, en droit international il ne peut céder une souveraineté qu'il exerce mais ne possède pas. A part cette restriction, il a toutes les apparences et tous les pouvoirs du souverain véritable, et, comme le droit d'exercer la souveraineté ne peut être viager et lui est concédé à perpétuité, il est en somme le seul souverain. La nue-souveraineté laissée à l'autre puissance n'est qu'un vain titre, sans conséquence pratique, dissimulant la réalité d'un démembrement.

Telle est la situation attribuée par le Congrès de Berlin aux provinces de Bosnie et d'Herzégovine. Les diversités de race et de religion dans les populations de ces provinces avaient provoqué des troubles incessants, que le Sultan, leur souverain, était incapable de réprimer. Le Congrès des puissances chargea l'Autriche-Hongrie de rétablir l'ordre, auquel elle était particulièrement intéressée, et, pour arracher ces provinces au pouvoir à la fois trop faible et trop brutal du Sultan, ne laissa plus à celui-ci qu'un « *nudum jus* sans efficacité, une simple apparence de droit (1) ».

L'Autriche-Hongrie acquérait le droit d'administration, c'est-à-dire qu'elle pouvait exercer et exerça tous les droits souverains, droits de légis-

(1) Bluntchli. *Revue de droit international* 1881, p. 535.

lation, de juridiction, de lever les impôts, en son nom propre et non pas au nom du Sultan.

Mais une question se pose : quelle est la nationalité du territoire soumis à ce régime et de ses habitants ? Cette cession imparfaite, qui produit tous les autres effets d'une cession véritable, entraîne-t-elle le changement de nationalité au profit de l'Etat cessionnaire ? Le territoire reste sous la souveraineté nominale du Sultan, il est donc Ottoman. Les habitants doivent conserver la qualité de sujets ottomans. Ils doivent être traités comme tels par les puissances tierces. Un effet aussi grave que le changement de nationalité, qui atteint aussi profondément les droits des particuliers, ne peut résulter que d'une cession absolue et catégoriquement consentie, non de clauses plus ou moins volontairement obscures et ambiguës. Mais en fait la condition si spéciale des habitants d'un territoire traité de cette façon crée pour eux une sorte de nationalité propre. Ils ne sont plus tout à fait ottomans et pas encore austro-hongrois, ils sont Bosniens-Herzégoviens.

L'article 25 du traité de Berlin qui établit ce régime ne lui fixe pas de terme. Aussi les auteurs reconnaissent-ils que la seule solution possible est le renoncement de la Porte à son droit nominal (1). Pour l'île de Chypre, qu'une convention du 4 juin 1878 a soumise à une condition semblable, un terme conditionnel a été donné. L'An-

(1) Bluntschli, article cité. Chrétien, p. 283.

gleterre, à qui a été cédé le droit d'administration, doit restituer l'île à son souverain nominal, la Porte, lorsque la Russie restituera à cette puissance les territoires qu'elle a pris en Arménie.

2° Cessions à bail.

Le premier exemple de cession à bail d'un territoire se rencontre dans un traité du 24 mai 1887 par lequel le sultan de Zanzibar concédait à l'Angleterre la jouissance d'une étendue de 10 milles de côtes pendant une durée de cinquante ans.

Quelques années plus tard, un traité anglo-congolais du 12 mai 1894 utilisait à nouveau ce mode de cession. Des territoires appartenant au bassin du Haut-Nil étaient cédés à l'Etat indépendant du Congo, tant qu'il resterait sous la souveraineté de Léopold et de ses successeurs, c'est-à-dire que la cession était faite sous condition résolutoire. D'autres territoires étaient cédés tant que vivrait Léopold, c'est-à-dire avec un terme résolutoire (1).

La situation se compliquait de ce fait que ces territoires n'appartenaient pas à l'Angleterre qui les cédait ainsi au Congo. Ils faisaient partie de contrées soumises, nominalement du moins, aux pouvoirs du khédive et à la suzeraineté du Sultan. Il y avait en outre d'autres difficultés que nous avons déjà signalées, résultant de l'impossibilité pour le Congo, Etat neutralisé, d'ac-

(1) Voir *Revue de Pillel*, t. I, p. 379.

quérir des territoires. De sorte que le Congo finit par renoncer aux droits de bail que l'Angleterre lui avait illégitimement reconnus.

Un autre exemple de cession à bail en Afrique est la location faite à l'Italie par le sultan de Zanzibar des villes et ports de Benadir, ainsi que les îles et îlots voisins (1). L'Italie reçut le droit d'y exercer pendant une durée de vingt-cinq années tous les droits du Sultan, mais au nom de celui-ci.

La Chine enfin a pris le parti de satisfaire par des cessions à bail les convoitises des puissances européennes. A la suite de la guerre sino-japonaise, ces puissances ne voulurent pas que le Japon profitât seul de sa victoire. Elles réclamèrent des compensations qui leur furent accordées sous forme de cession à bail, pour une durée de 99 ans, de ports et rades présentant une haute importance stratégique et commerciale. Ainsi furent cédés Port-Arthur à la Russie, Weï-hei-Weï à l'Angleterre, la baie de Kouang-Tchéou-Ouan à la France et Kiao-Tchéou à l'Allemagne.

Ces cessions à bail transmettent à l'Etat cessionnaire une souveraineté temporaire. La durée attribuée varie. On peut penser que cette durée est sans importance, que la puissance solidement établie en une contrée qu'elle a intérêt à conserver saura toujours trouver moyen de ne pas restituer quand viendra le terme. L'Etat assez faible pour

(1) Recueil de traités de de Martens, 1897, p. 298.

laisser s'introduire chez lui les étrangers, se trouvera sans doute incapable d'expulser plus tard ses pseudo-locataires. Ce sont du reste des cessions à bail d'un caractère bien particulier, puisque le preneur ne paye rien pour sa location. Au fond ce sont des aliénations véritables, aliénations à terme d'après le contrat, définitive dans la pensée intime des contractants. Il est donc inutile de se demander si une cession à bail n'est pas attentatoire à la dignité des peuples ainsi cédés, si elle n'est pas seulement possible pour des terres lointaines et non civilisées (1). Si une rente était payée par le preneur, le caractère commercial du contrat deviendrait choquant. Mais en réalité il ne s'agit que de dissimulations qui ne trompent personne, de ménagements accordés à l'amour-propre de l'Etat cessionnaire. Les cessions à bail ne se distingueraient guère que de nom des cessions pures et simples ; mais, de même que pour les cessions du droit d'administration, nous devons faire une réserve. Les sujets du pays cédant, habitants du territoire cédé à bail, sont soumis à l'autorité du cessionnaire, mais ne prennent pas sa nationalité. Le traité du 9 avril 1898 déclare qu'en raison de son amitié pour la France, la Chine lui donne à bail la baie de Kouang-Tchéou, pour une durée de 99 ans, avec autorisation d'y établir une station navale et un dépôt de charbon. S'il y avait eu cession en

(1) *Revue de Pillet*, t. I., p. 380.

pleine souveraineté, une telle clause eut été inutile. Il s'agirait donc plutôt d'une cession du droit d'administration (1). A vrai dire, ces cessions à bail créent des situations mal définies, telles que semble les aimer la diplomatie moderne. Il faut accepter leurs résultats hétéroclites, sans vouloir les faire rentrer dans les cadres précis du droit commun.

§ II. — CESSIONS APPARENTES DE TERRITOIRES NON POSSÉDÉS PAR LE CÉDANT

On cite d'ordinaire comme premier exemple de telles cessions la bulle : « *inter cetera* » du 4 mars 1493, par laquelle le pape Alexandre IV partageait entre les Espagnols et les Portugais les territoires du monde non encore découverts. Il est certain que ces territoires n'appartenaient ni au pape, ni à l'Espagne, ni au Portugal. La bulle avait cependant un sens et une portée considérable. Elle était opposable aux autres puissances faisant partie de la chrétienté, parce qu'elle était la volonté du pape, et elle n'avait pas à s'inquiéter des pouvoirs qui pouvaient exister sur ces territoires inconnus, parce qu'ils étaient pouvoirs d'infidèles, inexistants pour des chrétiens.

(1) Le traité de cession du Benadir à l'Italie dit formellement que ce territoire sera administré par elle au nom du Sultan de Zanzibar.

Aujourd'hui, de tels principes n'ont plus cours. Pourtant on voit encore des Etats passer entre eux des conventions par lesquelles ils s'attribuent des territoires que ni l'un ni l'autre ne possèdent. Par un traité des 5, 17 avril 1834, les Etats-Unis et la Russie fixèrent la limite des établissements russes d'une part, et américains de l'autre, sur la côte de la mer de Behring.

Une telle convention ne transfère pas la souveraineté, puisque *nemo dat quod non habet*. Elle ne comporte même pas une obligation de la transférer après s'en être rendu acquéreur, ce n'est pas une cession de la chose d'autrui. C'est au contraire un engagement personnel à ne pas acquérir, d'une façon ou d'une autre, un certain territoire. Un engagement de ce genre est sans effet à l'égard des tiers puisqu'il ne porte sur aucun droit réel.

Les traités récents qui opérèrent le partage de l'Afrique centrale entre les puissances européennes n'ont pas d'autre caractère. Ils réglèrent entre les contractants l'exercice du droit d'occupation des terres sans maîtres, de façon à prévenir des compétitions également justifiées sur un même territoire. L'Afrique immense ne pouvait être occupée effectivement que sur des espaces restreints. Pour se garantir des domaines futurs dont la conquête et l'occupation immédiate était impossibles aux unes comme aux autres, les puissances, qui pouvaient prévoir les rencontres et les conflits de leurs actions, préférèrent régler

d'avance les limites réciproques de ces actions. Elles se donnaient ainsi le temps de procéder à l'acquisition effective au fur et à mesure de leurs moyens, ayant reçu la promesse que leurs voisins ne tenteraient pas de les devancer, ni d'entraver leur marche dans la sphère attribuée à leur influence. Mais qu'une puissance tierce, ne s'étant liée par aucune promesse, vienne à acquérir réellement ces domaines en remplissant les conditions voulues, l'acte antérieur auquel elle n'a pas pris part ne lui est pas opposable. Les territoires visés dans cet acte, n'ayant pu être cédés, sont restés biens sans maître, susceptibles d'être acquis par le premier occupant.

Le traité anglo-allemand du 1^{er} juillet 1890, le traité anglo-français du 5 août de la même année, le traité anglo-italien du 15 avril 1891, le nouveau traité anglo-allemand du 15 novembre 1893 (1), organisent de cette façon, non pas le partage réel de l'Afrique, mais les conditions de sa conquête future. Ils ont adopté pour la détermination des sphères d'influence un procédé spécial, le système du hinterland, mais ils auraient pu choisir tout autre moyen de limiter ces possessions à venir. Le hinterland, suivant une théorie imaginée par les Allemands, est le prolongement

(1) Citons encore les traités anglo-français du 26 juin 1891 et du 26 juin 1892, relatifs au Niger, et celui du 21 janvier 1895, relatif à Sierra-Leone. — Le traité anglo-italien du 5 mai 1891. — Les traités franco-allemand du 4 fév. 1894; franco-congolais du 14 août 1894; anglo-congolais du 12 mai 1894; franco-anglais du 15 janvier 1896 relatif au Siam et au Mékong.

vers l'intérieur des terres, du territoire effectivement occupé sur les côtes, prolongement attribué virtuellement à l'occupant. Les autres puissances adoptèrent ce système suffisamment pratique.

Nous avons dit que ces traités réglaient l'exercice du droit d'occupation des terres sans maîtres. Les chefs indigènes de l'Afrique ne sont pas considérés comme possédant une souveraineté réelle opposable aux Etats civilisés. Cependant certains monarques noirs ont une autorité considérable et une puissance effective. L'attribution du hinterland ne peut avoir pour effet de les déposséder. Il faut même, puisque ces traités ne font naître que des engagements personnels, décider qu'ils ne pourraient, à moins de clause formelle, opérer cession de droits réels existants au profit de l'une des puissances sur le territoire qu'elle reconnaît à l'autre, par exemple d'un droit de protectorat (1). La reconnaissance des sphères d'influence ne se rapporte qu'aux droits futurs, elle est sans effets sur les droits acquis. Il s'agit donc de conventions n'ayant aucun des caractères ni des effets de la cession de territoires.

§ III. — ANNEXIONS DE NATURE PARTICULIÈRE.

Nous avons étudié les annexions qui résultent

(1) Voir Geffcken. *Revue de droit international*, 1890, p. 587 et suiv. Despagnet : *Les occupations de territoires et le procédé de l'hinterland*. — *Revue de Pillet*, t. I, p. 483 et suiv. — De Vernéville : *De l'occupation comme mode d'acquisition de la propriété en droit des gens*, thèse Nancy, 1892.

de contrats de cession, et non celles qui, portant sur des territoires sans maître, ont pour fondement le droit d'occupation. Les territoires non civilisés sont acquis par droit d'occupation, parce que les rois ou chefs indigènes ne sont pas considérés comme possédant une souveraineté véritable, opposable à celle des puissances conquérantes. Mais lorsque ces empires indigènes existent réellement, avec une autonomie et un gouvernement effectif, leur souveraineté ne peut être transférée que par contrat. Cependant, il est un exemple d'annexion où il semble que le droit d'occupation se soit combiné avec les droits contractuels, sans que le caractère du transfert de souveraineté ait été, en définitive, nettement défini ; nous voulons parler de l'acquisition de Madagascar par la France.

Le royaume des Hovas était reconnu formellement, puisqu'un certain nombre de puissances avaient passé avec lui des traités. Nous n'avons pas à rappeler les difficultés qui s'élevèrent entre cet Etat et la France, depuis longtemps devenue sa protectrice, jusqu'au jour où Tananarive capitula devant les troupes françaises. A ce moment, l'annexion de Madagascar à la France n'avait pas encore été décidée, et le général Duchesne fit signer à la reine Ranavolo, un traité non de cession, mais de protectorat.

Cependant l'expédition avait exigé de tels sacrifices que l'on en trouva en France les résultats insuffisants et que l'annexion fut réclamée. Le

gouvernement, interpellé à ce sujet devant la Chambre des Députés, prétendit par la bouche de M. Berthelot, ministre des affaires étrangères, que cette annexion était chose faite, que Madagascar était possession française, « la souveraineté ayant été, par le fait des armes, remise en de nouvelles mains (1) ». D'après ce système, Madagascar serait devenue française par droit d'occupation, ce qui était inconciliable avec le traité signé à Tananarive le 1^{er} octobre.

Le gouvernement tenta de régulariser la situation par l'acte du 18 janvier 1896 que M. Laroche fit signer à Ranavolo. Cet acte n'était pas un traité, mais une déclaration, unilatérale par laquelle la reine déclarait reconnaître la prise de possession de l'île par le gouvernement français. Il n'était plus question de protectorat, mais pas encore d'annexion. Et cet acte, qui n'était pas un contrat de cession, ne pouvait en avoir les effets.

Le gouvernement français crut pourtant qu'un tel acte suffirait pour établir la souveraineté française et faire tomber, en même temps que la souveraineté hova, les traités internationaux passés par elle. C'était là en effet le premier but recherché. En conséquence le Gouvernement notifia aux puissances, le 11 février, que la France avait été amenée à faire occuper Madagascar par ses troupes et à en prendre possession. On n'avait pas encore osé prononcer le mot d'annexion. Sur interpellation, le Gouvernement déclara encore que le pseudo-traité du 18 janvier n'avait pas eu

(1) Séance du 27 novembre 1895.

besoin de l'approbation des Chambres, parce qu'il n'emportait pas annexion à la France. Aussi n'est-il pas étonnant que les puissances ayant des traités antérieurs avec l'Etat hova, c'est-à-dire l'Angleterre et les Etats-Unis, aient refusé de reconnaître le changement de souveraineté et l'extinction de ces traités.

Il fallait en sortir, et l'annexion définitive était la seule solution. Elle fut prononcée, après de longs débats devant le Parlement, par la loi des 6-8 août 1896, dont l'article unique déclare Madagascar colonie française.

Ainsi, de deux choses l'une. Ou Madagascar était française avant la loi de 96, et elle ne pouvait l'être alors que par la déclaration unilatérale du 18 janvier. Ou elle n'a été annexée que par l'effet de cette loi, c'est-à-dire sans la participation de la souveraineté transférée. Dans les deux cas l'annexion résulte d'un acte unilatéral et non d'un contrat de cession, c'est-à-dire qu'elle s'est produite en dehors des règles ordinaires du droit international. Il serait facile de retrouver les raisons politiques qui ont motivé cette façon de procéder. Nous ne chercherons pas à les apprécier et constaterons seulement les irrégularités juridiques qui en sont résultées. Mais nous ne pouvons nous empêcher, en terminant, de regretter cette habitude des diplomaties modernes qui évitent les anciennes formes, catégoriques et sim-

ples, et affectionnent les procédés détournés et les solutions ambiguës (1).

Il nous faut citer encore l'annexion à la Belgique de l'Etat indépendant du Congo, cette création si curieuse du droit international contemporain. Nous n'avons pas à rappeler ses débuts, sa formation, mais nous devons dire comment il doit disparaître. Léopold II, roi-souverain du Congo, ayant un pouvoir absolu de disposition, rédigea le 2 août 1899 un testament par lequel il légua à la Belgique son Etat africain. Parmi les modes de transmission de la souveraineté que nous avons eu à énumérer, nous n'avions pas rencontré celui-ci ; c'est, croyons-nous, le premier exemple de cession par legs. A la mort de Léopold, la Belgique deviendra donc souveraine du Congo, à condition cependant qu'elle déclare à cette époque accepter cette libéralité. Mais il est possible que l'annexion se réalise avant ce terme.

Par un traité du 3 juillet 1890, le trésor belge prêta au Congo une somme de vingt-cinq millions, sans en exiger d'intérêts, mais en se réservant la possibilité de s'annexer l'Etat débiteur à l'expiration d'un terme de dix ans. Si, ce délai écoulé, la Belgique ne se décide pas à l'annexion, le Congo aura pour payer sa dette un nouveau délai de dix ans. C'est donc tout prochainement que la question va se poser et devra être résolue. Le

(1) Voir les documents relatifs à cette question dans Sirey, 1896, 4, 173 et dans la *Revue de Pillet*, année 1897. Chronique, p. 228.

roi Léopold II, ainsi qu'il l'a montré par son testament, est partisan décidé de l'annexion. Il a même voulu la réaliser avant l'un des termes prévus. Le 9 janvier 1895, un traité de cession immédiate fut conclu par lui avec le gouvernement belge. Mais il y eut en Belgique un tel mouvement d'hostilité contre ce projet, que le gouvernement finit par se décider à retirer la loi approbative du traité qu'il avait présentée au Parlement. La question en est là. Nous avons dit les difficultés juridiques qui s'opposaient à cette fusion de deux Etats neutres. Attendons les événements, c'est-à-dire la décision que va avoir à prendre la Belgique (1). En réalité la cession est presque faite puisqu'elle ne dépend plus que de la volonté d'une des parties contractantes, puisque le Congo est formellement et définitivement engagé, qu'il a aliéné sans recours sa liberté, sa souveraineté. L'engagement du Congo n'est pas une simple pollicitation. Il fait partie d'un contrat synallagmatique où l'abandon de la souveraineté a été consenti en échange d'une somme d'argent. Le traité du 3 juillet 1890 a été une véritable vente, mais une vente à terme. La faculté laissée à la Belgique ne diminue pas l'obligation du Congo. Il a abdiqué sa souveraineté.

(1) Voir : Blanchard ; Etude sur la formation et la constitution politique de l'Etat indépendant du Congo, Thèse, Grenoble, 1899.

CONCLUSIONS

Est-il besoin de rappeler quelques-unes des idées générales qui ont pu se dégager de l'étude que nous achevons ? Elles n'ont au premier abord rien d'encourageant, et il peut sembler qu'en étudiant les cessions de territoires, on n'a pas fait autre chose que de constater les effets de la violence et la vanité du droit.

Nous avons dit, dès le début, qu'aucune possibilité juridique ni pratique n'existait, d'interdire aux Etats les cessions de leur territoire. Si nous avions prétendu à l'impossibilité de ces cessions, notre étude eût perdu toute raison d'être. Mais, en poursuivant, nous avons eu maintes fois l'occasion de signaler le caractère trop souvent injuste de ces cessions, leurs effets fâcheux, iniques parfois, et pourtant nécessaires, quoiqu'ils fassent tort aux Etats et lèsent les particuliers.

Enumérer les conditions que l'on voudrait voir réunies pour déclarer une cession légitime, est un exercice sans utilité et sans valeur. En fait, nulle puissance supérieure ne peut juger et imposer sa justice. Du moment que l'on a reconnu la possibi-

lité des cessions, il faut se résigner à ce que toutes cessions soient possibles, justes ou non. Les conditions de justice ne sont pas condition de validité. Les cessions se sont faites et se feront, au gré des gouvernants, au hasard des intérêts, soulevant l'enthousiasme ou l'indignation. C'est l'histoire. Les Etats, comme tout ce qui existe, sont faits pour croître et décroître, devenir et disparaître. Le droit règle les conséquences des faits mais ne crée pas les faits. Il détermine les conditions des successions, il est sans pouvoir sur la mort. Les démembrements et les agrandissements de territoires sont des faits, avant d'être des actes juridiques.

Quant à la justice de ces faits, elle réside plutôt dans leur nature intime, dans les forces mêmes qui les produisent, que dans les règles de droit que l'on prétendrait leur imposer. A côté, en dehors des Etats, sont les nations, ou si l'on veut les sociétés, êtres mal définis par les théoriciens, mal compris par ceux-là même qui les composent, mais êtres réels, vivants d'une vie moins juridique mais plus profonde que les Etats. Les nations naissent, se forment, varient, s'étendent ou se rétractent. Peu important les cessions qu'opèrent les gouvernements, les nations n'en sont pas atteintes. L'action qu'elles exercent sur les Etats est beaucoup plus intense que l'action des Etats sur elles. Dans les nations, dans l'intime profondeur des peuples, s'élaborent les éléments de l'histoire, pour se réaliser dans les Etats. Les

nations ont le dernier mot. Leurs volontés sont des jugements. En elles réside la justice que l'on réclame.

Qu'importent donc les vœux momentanés et contingents d'une population qui refuse, à un instant donné, d'être cédée ? Elle n'a ni le droit ni le pouvoir d'empêcher la décadence de la nation qui s'éteint, d'arrêter l'essor de la nation qui grandit. La cession n'est que le premier acte d'une absorption nécessaire, ou la simple constatation d'une assimilation terminée. Et si la cession est véritablement injustifiable, en ce sens qu'elle n'est pas nécessitée et garantie par l'obs-cure volonté des masses, mais n'est que le résultat des volontés arbitraires de souverains trop puissants, elle est si précaire qu'elle mérite à peine d'être réprouvée. Combien de provinces d'Italie ou de Hollande se souviennent aujourd'hui d'avoir été des départements français ?

En somme, nous ne pouvons être bons juges pour apprécier, en fait, les cessions en toute équité. Nous ne pouvons nous arracher à l'esprit de notre race, à ses intérêts. Et nous ne pouvons prétendre édicter une théorie universelle, un criterium absolu ; nous connaissons à peine les êtres dont nous voudrions régler l'existence, les Etats, les Nations ; nous devinons qu'ils vivent et nous ne savons pas comment. Nous constatons les cessions de territoires, nous ignorons leurs vraies causes et leurs effets essentiels.

Contentons-nous donc de donner à ces faits une

parure juridique qui satisfasse notre besoin de régularité, de légalité: réglémentons soigneusement leurs effets directs et précis. Ce n'est pas faire œuvre vaine. Sans répéter le mot célèbre d'Horace, rappelons que la loi constate plus souvent qu'elle ne crée. Pourtant la loi est utile, la doctrine aussi. Elles habituent les volontés libres à des formes meilleures, à des résultats préférables. Les volontés des Etats doivent de même s'habituer à trouver dans la coutume et dans la doctrine des formes toutes prêtes, des solutions toutes trouvées. La doctrine juge la coutume et la consacre, et la coutume renaît de la doctrine. Les Etats, pas plus que les particuliers, ne peuvent échapper de façon constante à l'influence de l'usage et de l'opinion. Toute idée raisonnable et juste finit par prévaloir lorsqu'elle est conforme aux réalités pratiques, c'est-à-dire susceptible de se transformer en coutume. Ainsi s'est imposée l'idée qu'une cession de territoires est acte d'Etats, que ses effets ne doivent pas pénétrer le domaine des intérêts privés. L'intérêt propre des Etats est pourtant contraire à cette doctrine. Ils sont les maîtres, pourquoi ménageraient-ils les individus qui, faisant partie d'eux-mêmes, ne devraient pas plus qu'eux échapper aux effets de la cession? Pourtant ils se sont astreints au respect des droits et des intérêts privés. Ils ont été jusqu'à accorder ce droit d'option qui semble avouer l'injustice de leur volonté d'annexion en permettant de s'y soustraire. C'est

donc que la cause de l'équité peut triompher, que l'affirmation d'un principe juste n'est pas vaine, c'est la récompense des efforts, si modestes soient-ils, de ceux qui exposent des principes au nom de l'équité et du droit.

Vu :

Le Doyen,

E. LEDERLIN

Vu :

Le Président de Thèse,

R. BLONDEL.

VU ET PERMIS D'IMPRIMER :

Nancy, le 26 avril 1900.

Le Recteur,

A. GASQUET.

INDEX BIBLIOGRAPHIQUE

- ORTOLAN. — Des moyens d'acquérir le domaine international.
- SELOSSE. — Traité de l'annexion au territoire français et de son démembrement.
- CABOUAT. — Des annexions de territoires et de leurs principales conséquences. *Thèse*, Paris 1881.
- APPLETON. — Des effets des annexions de territoires sur les dettes de l'Etat annexé ou démembré, et sur celles des provinces, départements, etc... annexés.
- ROUARD DE CARD. — Les annexions et les plébiscites dans l'histoire contemporaine.
- HEIMWEH. — Droit de conquête et plébiscite.
- DE HOLTZENDORF. — Eroberung und Eroberungsrecht.
- BRUNET. — Conséquences de l'annexion de la Savoie et de Nice à la France. *Thèse*, Paris 1890.
- LARIVIÈRE. — Des conséquences des transformations territoriales des Etats sur les traités antérieurs. *Thèse*, Paris 1892.
- CHAILLEY. — De l'autorité gouvernementale compétente pour passer les traités internationaux. *Thèse* Paris 1882.
- HARANGER. — Des changements de nationalité par suite d'annexions et de démembrements de territoire. *Thèse*, Paris 1880.
- SPIRE. — Etude juridique de la situation des Alsaciens-Lorrains au point de vue de la nationalité.

- GILBRIN. — Essai sur la condition juridique des Alsaciens-Lorrains. *Thèse*, Paris 1884.
- DÉ VERNÉVILLE — De l'occupation comme mode d'acquisition de la propriété en droit des gens. *Thèse*, Nancy 1892.
- BLANCHARD. — Formation et constitution de l'Etat indépendant du Congo. *Thèse* Grenoble 1899.
- DUVERDY. — Changement de souveraineté, *Gazette des Tribunaux*, 23 mars 1860.
- LIEBER. — De la valeur des plébiscites dans le droit international. (*Revue de droit international et de législation comparée*, 1871, p. 139).
- PADELELLI. — L'Alsace-Lorraine et le droit des gens. (*Revue de droit international, etc*, 1871, p. 464).
- DÉ MONTLUC. — Le droit de conquête ; et la note de Rolin-Jaequemyns. (*Revue de droit international*, 1871, p. 531).
- LOENING. — La fin de la guerre franco allemande. (*Revue de droit international*, 1873, p. 123).
- ROBINET DE CLERY. — De l'émigration appréciée comme condition du maintien des nationalités. (*Journal du Droit international privé*, 1874, p. 167).
- ROQUIER. — Savoie et Nice. (*Revue pratique*, t. XIII, p. 273).
- GRIVAZ. — Le plébiscite d'annexion en 1860 en Savoie. (*Revue générale de droit international public*, t. III, p. 445 et 570).
- BOURGEOIS. — L'annexion de la Savoie à la France. (*Revue générale de droit international public* Pillet, t. III, p. 693).
- ROBINET DE CLERY. — Dans la *Revue critique de législation et de jurisprudence*, 1878, p. 307 et 1876, p. 43.
- FAUCHILLE. — L'annexion du Congo à la Belgique et le droit international. (*Revue générale de droit international public*, t. II, p. 400).
- PILLET. — Les frontières de l'Etat du Congo. (*Revue générale de droit international public*, t. I, p. p. 419).
- DESPAGNET. — Les difficultés internationales venant de la constitution de certains pays. (*Revue générale de droit international public*, t. II, p. 184).

X. — Chronique des faits internationaux, Espagne et Etats-Unis. (*Revue générale de droit international public* 1899, p. 573).

CHRÉTIEN. — Note dans le *Journal du Droit international privé* 1886, p. 747.

CAUVÈS. — Note dans Sirey 1875, 2. 225.

CHAVEGRIN. — Note dans le *Journal du Droit international privé* 1885, p. 169.

PILLET. — Note dans Sirey 1896, 1-89.

LÉON MILHAUD. — *Journal droit international privé* 1896, p. 495 et 795.



TABLE DES MATIÈRES

	Pages
INTRODUCTION.	9
PREMIÈRE PARTIE. — <i>Conditions de validité et d'efficacité des cessions de territoires</i>	26
CHAPITRE PREMIER. — Conditions de fond	26
SECTION I. - De la capacité des Etats contractants.	26
SECTION II. — De la capacité des représentants des Etats	34
SECTION III. — Le consentement, la cause, l'objet, et la tradition consécutive.	51
SECTION IV. — Du plébiscite des populations cédées.	66
CHAPITRE II. — Formes que peut revêtir le contrat de cession.	83
§ I. — Cessions forcées.	83
§ II. — Cessions à titre onéreux	89
§ III. — Cessions à titre gratuit.	94
Conclusions de la première partie.	99
DEUXIÈME PARTIE. — <i>Effets de la cession</i>	101
CHAPITRE PREMIER. — Effets de droit public.	101
SECTION I. — Transmission de la souveraineté.	101
Du droit de légiférer	111
Du droit de juridiction.	119
SECTION II. — Effets sur les obligations conventionnelles des Etats contractants et des territoires cédés.	148

	Pages
Effets sur les conventions passées avec des Etats tiers	151
Effets sur les obligations envers des particuliers . .	159
CHAPITRE II. — Effets de droit privé.	197
SECTION I. — Transmission des droits qui appartiennent à l'Etat cédant comme personne morale . .	197
SECTION II. — Effets sur les droits des particuliers .	206
SECTION III. — Effets sur la nationalité des habitants du territoire cédé.	221
§ I. — Généralités.	221
§ II. — Quelles personnes changent de nationalité .	227
§ III. — Comment on peut échapper au changement de nationalité.	236
§ IV. — Effets du changement de nationalité	246
§ V. — Historique	256
§ VI. — Effets sur les Sociétés	284
APPENDICE.	291
CONCLUSIONS	306
BIBLIOGRAPHIE	311

